

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**A ATUAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE SERVIÇO SOCIAL EM PROCESSOS DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A EXPERIÊNCIA EM CURSO NO PROJETO DO
MACIÇO DO MORRO DA CRUZ**

TAMIRES CRISTINA VÍGOLO

FLORIANÓPOLIS – SC

2010/2

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

TAMIRES CRISTINA VÍGOLO

**A ATUAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE SERVIÇO SOCIAL EM PROCESSOS DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A EXPERIÊNCIA EM CURSO NO PROJETO DO
MACIÇO DO MORRO DA CRUZ**

FLORIANÓPOLIS

2010.2

TAMIRES CRISTINA VÍGOLO

**A ATUAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE SERVIÇO SOCIAL EM PROCESSOS DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A EXPERIÊNCIA EM CURSO NO PROJETO DO
MACIÇO DO MORRO DA CRUZ**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

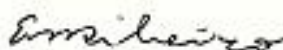
Orientadora: Prof^a. Dr^a. Edaléa Maria Ribeiro

**FLORIANÓPOLIS
2010.2**

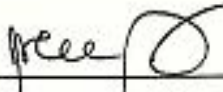
**A ATUAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE SERVIÇO SOCIAL EM PROCESSOS DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A EXPERIÊNCIA EM CURSO NO PROJETO DO
MACIÇO DO MORRO DA CRUZ**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social. Departamento de Serviço Social, Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

Florianópolis, 29 de novembro de 2010.



Professora Dr^a. Edaléa Maria Ribeiro
Orientadora



Professora Dra. Maria Teresa dos Santos
1ª Examinadora



Assistente Social Kelly Cristina Vieira
2ª Examinadora

À minha mãe e meu pai amados!

Quiçá nem leiam este trabalho, mas o dedico àqueles que mais venero: Meus Pais. Pessoas incríveis, que através de afável simplicidade mostram sua inteligência sagaz. Quem vê sua doação incondicional aos filhos sabe que não querem os ver distantes. Contrariei seus anseios, e ainda assim recebi de ambos todo o apoio, material e imaterial. Tanto trabalham, não estão alheios à exploração desta sociedade; Mas fazem do seu trabalho um ato criativo. Minha mãe, ao lecionar, meu pai, ao cultivar a terra.

*Tenho um amor imensurável por vocês e eterna admiração!
Sinto muitas saudades!*

AGRADECIMENTOS

Parece um ato simples expressar sentimentos em palavras, mas ao fazê-lo tem-se a impressão de que nenhuma palavra é plenamente honrosa para dirigir-se a pessoas tamanhamente especiais. Esperei tanto pelo momento ideal para escrever estas palavras que os dias se passaram e agora resta pouco tempo para redigí-las, mas tentarei ser o mais fiel possível àquilo que sinto ao agradecer as pessoas que tiveram participação especial na minha trajetória de vida e acadêmica.

Tiago e Vini, meus irmãos! Nossa relação fraternal é tão intensa que qualquer alegria ou tristeza que vocês sentem eu sinto como se fossem minhas. Tudo é mais engraçado com vocês; Até cair da casinha da árvore se torna uma aventura. Sinto saudades das nossas brincadeiras! Gostaria que vocês conhecessem o meu mundo!

Clodoaldo, meu primo! Meu sonho se tornou mais possível por ter alguém da família que conhecia Florianópolis. Devo a ti e aos meus pais a minha matrícula na Universidade e o meu traslado para a “Ilha da Magia”!

Danuza Labanca Rocha, querida Du! Sua companhia me alegra e conforta. Firmamos uma amizade sincera e intensa, compartilhamos tantos momentos que várias pessoas se referem a nós como a “dupla inseparável”. Sei que estes momentos não teriam sido tão agradáveis sem sua presença. Companheira nas disciplinas de aula, movimento estudantil, intercâmbio, estágio, RU, BU, viagens, festinhas, e tantos outros espaços. Ouviu tantas vezes meus reclamos e decepções. Tanto lhe admiro por seu comprometimento, por seu entusiasmo e por manter-se tão forte diante de fatalidades da vida. Dança forró como ninguém e logo dará *shows* com seu violino. Du, quero lhe agradecer por tudo e reafirmar o quanto você é especial.

Minhas **companheiras de apartamento: Daniele, Evelyn, Marjori e Treicy**. Posso lhes dizer que “I love you, but I don’t like you all the time”, afinal, nossa convivência é ótima no geral, mas sem dúvida há momentos em que apenas nos toleramos umas às outras. Juntas formamos o que pode ser definido como família de “não-parentes”. O apoio mútuo entre nós é impressionante, principalmente quando se trata de apoiar a proposta de alguém de comer alguma coisa gostosa e altamente “engordiet”. Inevitavelmente os assuntos sobre o Serviço Social prevalecem na nossa casa, já que toda noite o trio Marjô, Dani e Tami discute incansavelmente sobre “como foi o estágio hoje”. Brincadeiras a parte, tenho muito a lhes agradecer pela companhia agradável, pelos aprendizados compartilhados e pela compreensão mediante minhas irritações constantes neste final de curso. **Marjori Machado**, amiga

incomparável, com quem tanto aprendi desde os tempos de PET. Aprecio sua inteligência, comprometimento e sinceridade. **Evelyn Bassoli**, é a minha vendedora de brincos à domicílio e consultora de moda nos meus eventuais momentos de aquisição de roupas. **Daniele Giovanella** e **Treicy Giovanella**! Nossa “família” não seria tão divertida sem essas meninas, nem nossas discussões filosóficas seriam tão fervorosas.

Aline de Andrade Rodrigues! Querida amiga, parte fundamental do que chamamos de “galera”. Aprendo imensamente contigo, admiro tanto sua capacidade de refletir e agir criticamente sobre as situações mediante qualquer circunstância. Está em constante busca da dimensão “humano-genérica”. Obrigada também por não nos deixar desistir de Arequipa.

Arnaldo Xavier, querido amigo articulador das massas. Fundamental nesta trajetória, fostes minha referência no PET, no movimento estudantil e nos espaços acadêmicos como um todo. Fostes também companhia essencial em tantas viagens, happy hours, sorvetes, divagações “pós-RU”, estudos... Prezo demais sua amizade!

Grace Isabelle, negona amada! Sempre sincera e direta nas suas palavras, tanto que por vezes nos afrontamos. Super companheira de intercâmbio, das discussões sobre a profissão, dos almoços de domingo... Tem um gingado invejável e seria uma ótima professora de dança. Inclusive, quase conseguiu a façanha de me ensinar a dançar forró e berimbau metalizado. Saudades querida!

Cleuzi da Luz e Samuel Salézio! Super parceiros e indispensáveis nos momentos de diversão e de intensa reflexão sobre a profissão, a sociedade e a revolução!

Anderson Vedoveto! Chegamos numa fase da vida que a frase “não sei se caso ou compro uma bicicleta” realmente faz sentido. Decidimos comprar uma bicicleta, creio que é mais saudável. Mas agradeço imensamente pelo seu carinho, seu amor, sua compreensão e apoio (mesmo por telefone).

Companheiros do PET – Programa de Educação Tutorial. Através deste grupo me aproximei das inúmeras possibilidades que a Universidade tem a oferecer. São imensuráveis os aprendizados e momentos agradáveis decorrentes da inserção neste grupo. À **professora Maria del Carmen** um obrigado especial pelos incentivos, orientações, pela paciência com o grupo (principalmente nas viagens) e por aceitar o convite para suplência da banca examinadora deste trabalho.

Ao **grupo de pesquisa sobre o Mercado de Trabalho dos Assistentes Sociais em SC**. Coletivamente planejamos e materializamos esse trabalho de pesquisa, o que enriquece ainda mais o processo de aprendizado. Agradeço destacadamente à querida professora **Vania**

Manfroi, por orientações, pelos tantos livros emprestados, pelas oportunidades que viabilizou ao grupo.

Aos **colegas do movimento estudantil**, companheiros nas exaustivas reuniões do CALISS, muitas vezes no fim de semana, nas reuniões de departamento, nas assembleias, nos atos públicos pela redução da tarifa de ônibus e especialmente no Movimento de Paralisação do Serviço Social ocorrido em 2007, que representou um marco histórico no curso de Serviço Social, onde mais de duzentos alunos deliberaram em assembleia estudantil em paralisar as aulas em protesto à falta de professores e a decorrente invalidação de disciplinas no curso. Durante praticamente um mês nenhum aluno entrou em sala de aula; Realizamos várias assembleias, reuniões, atos públicos, audiência com o reitor, elaboramos panfletos e cartazes sobre a situação, fizemos um levantamento do número de professores substitutos e efetivos em outros departamentos, bem como abrimos um processo via Ministério Público Federal. Foi um momento exemplar de organização coletiva em prol de um interesse comum e por isso também o registrei aqui brevemente, pois não podemos colocá-lo no esquecimento.

À **equipe de Serviço Social da SMHSA** - Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental de Florianópolis, com quem vivenciei minha primeira aproximação direta com o exercício profissional. À minha supervisora de campo, **Simone Caldeira**, um obrigado muito especial pelas orientações, pelas discussões compartilhadas, pelas avaliações dos relatórios de estágio, enfim, por acompanhar e orientar esta etapa tão importante da minha formação profissional. Destaco também o meu agradecimento e admiração pela assistente social **Maria Aparecida (Cida)**, que durante todo o estágio foi minha referência. Poderia dizer que foi minha “co-supervisora”. Aprecio seu entusiasmo e compromisso com as ações profissionais.

À assistente social **Kelly Cristina Vieira** agradeço imensamente pela contribuição na minha formação profissional e por aceitar tão prontamente o convite para compor a banca examinadora deste trabalho. Aprendo muito ao observar suas ações e posicionamentos profissionais.

À prezada professora **Maria Teresa dos Santos**, muito presente durante a minha formação, principalmente nesta etapa final do curso. Tenho grande apreço por seu comprometimento com a profissão, por sua ação reflexiva e criativa, bem como por estimular esta ação entre os estudantes. Agradeço por aceitar o convite para contribuir com este trabalho.

À estimada professora **Edaléa Maria Ribeiro**, de quem me aproximei realmente neste final de curso. Muito obrigada por aceitar prontamente a me orientar, conduzindo este trabalho, clareando minhas idéias e me tranquilizando em cada orientação.

Agradeço aos **professores** em geral do curso de graduação em Serviço Social da UFSC que foram parte fundamental neste processo de formação.

Finalmente expresso aqui meu agradecimento à **população do Maciço do Morro da Cruz** com quem tanto aprendo e aos **trabalhadores brasileiros** como um todo, responsáveis pela manutenção da Universidade Pública, e assumo meu compromisso de atuar na defesa intransigente de seus direitos e coletivamente lutar pela superação da sociedade vigente!

Este problema de la vivienda no es privativo de la época presente; ni siquiera es uno de los males típicos del proletariado moderno, que no hubiesen padecido las anteriores clases oprimidas, sino que, por el contrario, ha afectado casi con igual intensidad a todas las clases oprimidas de todos los tiempos. Para poner fin al *actual* problema de la vivienda, existe sólo un medio: eliminar definitivamente la explotación y la opresión de la clase obrera por la clase dominante (ENGELS, 1977, p. 15).

RESUMO

As desigualdades sociais peculiares da sociedade capitalista somadas à trajetória histórica brasileira marcada pela elevada concentração de terras incidem diretamente no espaço urbano. Presencia-se atualmente um contexto de enorme distanciamento entre a cidade legal e a cidade real. Praticamente todas as cidades de médio e grande porte do país possuem algumas áreas urbanizadas e formais e outras que não dispõem de infraestrutura urbana e não aparecem nos mapas oficiais. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a posterior aprovação do Estatuto da Cidade, resultantes das lutas da população organizada, suscitaram novas possibilidades para amenizar a situação caótica das cidades brasileiras. Na década de 2000, marcada pela criação do Ministério das Cidades, forja-se pelos órgãos oficiais uma nova concepção de regularização fundiária, caracterizada por uma dimensão ampliada e articulada com outras ações da política urbana. A participação social também foi instituída como princípio constitutivo da regularização fundiária. Neste contexto os recentes projetos de desenvolvimento urbano apoiados pelo Governo Federal incorporaram essa concepção de regularização fundiária plena. O Projeto do Maciço do Morro da Cruz, que vem sendo desenvolvido desde 2008 pela Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental de Florianópolis – SMHSA, insere-se nesta lógica. Tendo em vista suas ações integradas e seu caráter participativo, este projeto inclui ações de trabalho social, que vem sendo realizadas por profissionais de Serviço Social. O trabalho social perpassa todas as etapas do projeto, inclusive a regularização fundiária. Neste sentido, o presente trabalho consiste na sistematização do trabalho social realizado na área de regularização fundiária pela equipe de Serviço Social da SMHSA inserida no Projeto do Maciço do Morro da Cruz. É resultado de uma reflexão sobre a atuação profissional no processo de regularização fundiária e seu papel na viabilização da participação social, bem como sobre possibilidades de ação para o Serviço Social neste processo, tendo em vista a experiência vivida durante pouco mais de um ano de estágio curricular realizado junto a SMHSA, mais precisamente no projeto supramencionado.

LISTA DE SIGLAS

ABEPSS – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social

AFLOV – Associação Florianopolitana de Voluntários

AIS – Área de Interesse Social

BADESC – Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CADHAB – Cadastro Habitacional

CADUNICO – Cadastro Único para Programas Sociais

CAPROM – Centro de Apoio e Promoção do Migrante

CASAN – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento

CDRU – Concessão de Direito Real de Uso

CEDEP – Centro de Educação e Evangelização Popular

CEF – Caixa Econômica Federal

CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina

CEPED – Centro de Estudos e Pesquisas sobre Desastres

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

COHAB/SC – Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina

COMCAP – Companhia de Melhoramento da Capital

COT's – Caderno de Orientações Técnicas

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CUEM – Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

ESA – Educação Sanitária e Ambiental

FLORAM – Fundação Municipal de Meio Ambiente

FMI – Fundo Monetário Internacional

GTE – Grupo Técnico Executivo

GTR – Geração de Trabalho e Renda

HBB – Habitar Brasil BID

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis

MOC – Mobilização e Organização Comunitária

ONG's – Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PMF – Prefeitura Municipal de Florianópolis

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SESP – Secretaria Executiva de Serviços Públicos

SMHSA – Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental

UFECO – União Florianopolitana de Entidades Comunitárias

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

ZEIS – Zona de Especial Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. A ATUAÇÃO DA EQUIPE DE SERVIÇO SOCIAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E SANEAMENTO AMBIENTAL INSERIDA NO PROJETO DO MACIÇO DO MORRO DA CRUZ: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM FOCO	18
2.1. Urbanização e regularização fundiária: O Projeto do Maciço do Morro da Cruz.....	19
2.2. O trabalho social no processo de regularização fundiária do Maciço do Morro da Cruz.....	27
3. PROBLEMATIZANDO A QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	36
3.1. Crescimento demográfico, expansão imobiliária e irregularidade na ocupação do espaço urbano em Florianópolis.....	36
3.2. A estrutura fundiária brasileira	40
3.3. A questão fundiária a partir do Estatuto da Cidade, do Ministério das Cidades e da Lei 11.977/2009.....	46
3.3.1. Conceito de regularização fundiária plena sob a ótica do Ministério das Cidades	49
3.3.2. Instrumentos jurídicos.....	51
3.4. A participação social como princípio legal constitutivo do processo de regularização fundiária	54
4. A INSERÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL EM PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – ELEMENTOS PARA REFLEXÃO.....	62
4.1. Problematizando o trabalho social nos processos de regularização fundiária: a participação social em foco	62
4.2. Identificando diretrizes e procedimentos de ação do trabalho social nos processos de regularização fundiária na perspectiva da democracia participativa	68
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	76
APÊNDICES	80
APÊNDICE I	81
Questionário sobre regularização fundiária	81
APÊNDICE II	83
Levantamento de dados sobre regularização fundiária na Serrinha	83
ANEXOS	94
ANEXO I	95
Organograma institucional.....	95
ANEXO II.....	96
Localização Maciço do Morro da Cruz.....	96
ANEXO III	97
Fotos ilustrativas de espaços participativos do Projeto do Maciço do Morro da Cruz	97

1. INTRODUÇÃO

O crescimento demográfico concentrado no espaço urbano brasileiro que se registrou a partir do século XX é impressionante. No ano de 2000 o país já concentrava mais de 81,2% da sua população total no território urbano (MARICATO, 2002). Esse inchaço ocorrido nas cidades brasileiras, principalmente nas áreas metropolitanas, não foi acompanhado de políticas públicas e de planejamento urbano necessário para que se produzisse uma malha urbana sustentável.

Neste contexto de expansão das cidades a desigualdade social inerente à criação do país que distancia pobres e ricos se consolidou no espaço urbano, determinando onde os mais ricos querem viver e os mais pobres podem viver. Estes, desprovidos das condições necessárias para aquisição de lotes urbanizados e regulares, foram ocupando áreas desvalorizadas no mercado imobiliário como: encostas de morros, locais inundáveis, áreas de risco, de preservação permanente, afastadas dos centros das cidades e desprovidas de infraestrutura, entre outras situações.

Rolnik (2002) se refere à segregação espacial urbana como “exclusão territorial” e afirma que esta exclusão não é somente expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais, mas é também agente de reprodução destas desigualdades, pois a população residente nas áreas caracterizadas pela ilegalidade, desprovidas de infraestrutura, sem acesso a bens e serviços, acaba tendo menos oportunidades de trabalho, cultura e lazer.

Hoje encontramos um cenário em que mais de 12 milhões de domicílios brasileiros, onde residem famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos, estão em situação de irregularidade, segundo estimativas do Ministério das Cidades (MARICATO, 2002).

Dados obtidos através da pesquisa Perfil Municipal realizada pelo IBGE em 2000 revelam que quase 100% das cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes possuem assentamentos irregulares e 80% daquelas que possuem entre 100 mil e 500 mil habitantes apresentam assentamentos nesta condição. Entre as cidades com menos de 20 mil habitantes revela-se a existência de assentamentos irregulares em 30% delas (ROLNIK, 2008).

A partir da conquista do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e sua posterior regulamentação via Estatuto da Cidade, bem como com a criação do Ministério das Cidades (2003), passa a vigorar uma nova conjuntura na área da política urbana. Na questão fundiária, adota-se um novo conceito de regularização fundiária, mais

amplo, articulado com a questão urbanística, social e ambiental e começa a se expandir a intervenção do poder público nesta área.

As intervenções em assentamentos irregulares sob essa ótica demandam trabalho articulado entre profissionais de diversas áreas. Considerando o aspecto social destas ações, vislumbra-se nova demanda para o assistente social nesse campo sócio-ocupacional, tendo em vista principalmente a condição da participação social dos destinatários dos programas de regularização fundiária e urbanística, segundo o que reza a lei.

O Projeto do Maciço do Morro da Cruz, que vem sendo desenvolvido desde 2008 pela Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental de Florianópolis – SMHSA insere-se nesta lógica. Tendo em vista suas ações integradas e seu caráter participativo, este projeto inclui ações de trabalho social, que vem sendo realizadas por profissionais de Serviço Social. O trabalho social perpassa todas as etapas previstas no projeto, inclusive a regularização fundiária.

O tema tratado neste trabalho de conclusão de curso é a atuação profissional dos assistentes sociais nos processos de regularização fundiária, com foco nas ações referentes à regularização jurídica dos imóveis. Tomar-se-á como base para discussão do tema a experiência vivenciada durante pouco mais de um ano de estágio curricular realizado na SMHSA, mais especificamente no Projeto do Maciço do Morro da Cruz.

Destarte, o objetivo deste trabalho consiste em sistematizar o trabalho social realizado na área de regularização fundiária pela equipe de assistentes sociais e estagiários da SMHSA que atua no Projeto do Maciço do Morro da Cruz. Busca-se refletir sobre a atuação profissional no processo de regularização fundiária, seu papel na viabilização da participação social, bem como sobre possibilidades de ação para o Serviço Social neste processo com base no que vem sendo realizado dentro do referido projeto.

Em termos de metodologia utilizou-se a pesquisa bibliográfica, documental e empírica, de caráter exploratório quali-quantitativo. Foram utilizados vários documentos de registro da SMHSA, tais como atas, relatórios e registros de atendimentos, bem como informações obtidas através da história oral junto a funcionários da referida Secretaria. Foi realizado um levantamento de dados com moradores da comunidade da Serrinha referente ao tema regularização fundiária, onde 27 moradores foram entrevistados através de questionário estruturado. Este levantamento de dados corresponde a uma atividade proposta no projeto de intervenção elaborado no semestre 2010/1 como requisito da disciplina de Supervisão Pedagógica de Estágio Obrigatório I. Inicialmente foi previsto entrevistar 60 moradores de um universo de 572 domicílios existentes na Serrinha, segundo dados disponíveis no sistema de

geoprocessamento da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Tinha-se, portanto, uma margem de erro de 10% e nível de confiabilidade de 90%. Diante do curto período de tempo disponível para a aplicação dos questionários somente 27 moradores foram entrevistados, correspondendo a aproximadamente metade da amostra inicial. No desenvolvimento deste trabalho foram utilizadas somente algumas das informações obtidas durante o referido levantamento de dados. Seus resultados completos estão disponíveis no apêndice II.

Na primeira parte do presente trabalho serão mencionados brevemente os projetos em execução pela SMHSA que envolvem ações de regularização fundiária. Em seguida será destacado o Projeto do Maciço do Morro da Cruz, que é o projeto de maior amplitude em termos de recursos aplicados e população atendida hoje executado pela Secretaria, e finalmente faz-se a sistematização do trabalho social realizado até então neste projeto, mais detalhadamente na área de regularização fundiária (com base nas ações efetivadas até setembro de 2009).

Na segunda seção será privilegiada a discussão acerca do processo de urbanização de Florianópolis e a questão fundiária brasileira em sua configuração histórica e atual, chegando à concepção recente de regularização fundiária plena, adotada pelos órgãos oficiais. Serão abordados também os instrumentos jurídicos existentes hoje para a regularização fundiária de Áreas de Interesse Social e, por último, focar-se-á na questão da participação social e na execução do trabalho social para efetivar tal participação.

No último item será feita uma reflexão sobre a participação social no processo de regularização fundiária do Projeto do Maciço do Morro da Cruz, destacando o trabalho da equipe de Serviço Social. Também serão abordadas possibilidades que se vislumbra para o trabalho social em processos de regularização fundiária, tendo por base a atuação profissional do Serviço Social no projeto supracitado.

2. A ATUAÇÃO DA EQUIPE DE SERVIÇO SOCIAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E SANEAMENTO AMBIENTAL INSERIDA NO PROJETO DO MACIÇO DO MORRO DA CRUZ: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM FOCO

A Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental é bastante recente. Embora as primeiras ações do município na área habitacional e ambiental remetam à década de 1970, a referida Secretaria foi criada no ano de 2005. Anteriormente à sua criação, as ações nestas áreas estiveram vinculadas a diferentes órgãos municipais e estaduais, como o IPUF (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis), COHAB- SC (Companhia de Habitação de Santa Catarina) e secretarias já extintas, como a Secretaria de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social (criada pela Lei nº 5831/01).

Em 2005, através da Lei Complementar 158/05 houve o desmembramento da Secretaria de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social, criando a Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social (hoje denominada Secretaria Municipal de Assistência Social) e a atual Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental. Esta foi criada com o objetivo de atender as crescentes demandas da sociedade civil que pressionava o poder público para intervir mais amplamente nas questões relacionadas ao déficit habitacional e à situação irregular de muitas moradias localizadas em áreas públicas e privadas do município, aliado às exigências do Ministério das Cidades, para fins de repasse público.

A SMHSA se estrutura em torno de dois departamentos principais: de Habitação e de Saneamento Ambiental. O Serviço Social está situado no Departamento de Apoio e Assessoria de Comunidades, subordinado à Diretoria do Departamento de Habitação e à Gerência de Unidades Especiais (Anexo I).

As ações que vem sendo efetivadas atualmente pelo Departamento de Habitação que incluem profissionais de Serviço Social consistem basicamente em projetos de regularização urbanística e fundiária em Áreas de Interesse Social¹ do Município. A ação do Serviço Social nestes projetos segue basicamente as mesmas diretrizes e se estruturam em torno de três macro-ações fundamentais: Mobilização e Organização Comunitária – MOC, Educação Sanitária e Ambiental – ESA e Geração de Trabalho e Renda – GTR, macro-ações estas originárias do Programa HBB, já extinto pelo Governo Federal.

¹ Áreas de Interesse Social são áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda, caracterizadas por loteamentos irregulares, onde há possibilidade de implantação de habitações de interesse social, buscando urbanizar e regularizar o espaço.

Dois amplos projetos estão em fase conclusiva no Complexo Chico Mendes e no Morro do Mocotó, ainda vinculados ao Programa Habitar Brasil BID que dispunha de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e contrapartida do município.

No Complexo Chico Mendes, situado na área continental de Florianópolis, as obras já foram finalizadas e estão em andamento as ações de regularização fundiária. Já foi realizado o cadastramento físico dos imóveis, que inclui o levantamento topográfico da poligonal da ZEIS (Zona de Especial Interesse Social) e dos lotes individualizados, o memorial descritivo da área e a identificação da titularidade da terra. Considerando que a área a ser regularizada é pública (doada pela COHAB para o município), o instrumento jurídico definido pela Prefeitura Municipal para a regularização fundiária da área foi a alienação (compra e venda).

No Morro do Mocotó, localizado no Maciço do Morro da Cruz, as obras também já foram concluídas. O Projeto encontra-se na fase final de Acompanhamento Social, em que o Serviço Social da SMHSA fornece suporte técnico à comunidade, realizando atividades avaliativas e preparativas para a saída das equipes técnicas da área. Em termos de regularização fundiária está em fase de elaboração o Termo de Referência para contratação de uma empresa terceirizada para realizar o cadastramento das famílias, bem como outras ações de regularização fundiária e de avaliação pós-uso das benfeitorias implantadas pelo Projeto. Somente após estas etapas será definido o instrumento jurídico de regularização fundiária a ser utilizado.

A SMHSA também vem desenvolvendo um projeto na comunidade Panaia, localizada no sul da Ilha de Florianópolis, próximo ao Aeroporto Hercílio Luz. A intervenção urbanística já foi concluída e vem sendo discutida a regularização jurídica das propriedades pela Comissão Municipal de Regularização Fundiária.

Dos projetos de regularização fundiária e urbanística que vem sendo desenvolvidos pela SMHSA atualmente, o Projeto do Maciço do Morro da Cruz é o de maior amplitude em termos de aplicação de recursos, população atendida e equipe técnica envolvida, como será abordado a seguir.

2.1. Urbanização e regularização fundiária: O Projeto do Maciço do Morro da Cruz

Como reflexo do acelerado crescimento demográfico em Florianópolis e das desigualdades de classes que se manifesta na conformação do espaço urbano, o Maciço do Morro da Cruz apresenta uma realidade bastante complexa.

Localizado na Região Central da cidade de Florianópolis, entre as baías norte e sul (anexo II), pode-se afirmar que o Maciço do Morro da Cruz é uma área privilegiada para a ocupação por estar situado próximo aos bairros que ofertam maiores oportunidades de emprego e acesso a serviços, tais como o bairro Centro, a Trindade, Agrônômica, etc. Segundo o Sub-Projeto de Trabalho Social do Projeto do Maciço do Morro da Cruz (2007) a população residente nas 16 comunidades² do Maciço em 2006 correspondia a 22.566 habitantes, inseridos em 5.677 famílias, segundo pesquisa realizada naquele ano pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Desastres – CEPED da UFSC.

O perfil socioeconômico das famílias do Maciço Central é caracterizado predominantemente por baixa renda, informalidade no emprego, baixa escolaridade e qualificação profissional, que vivem em precárias condições de moradia, alimentação e saúde (Sub-Projeto do Trabalho Técnico Social, 2007). Contudo, conforme ressalta Lonardoní (2007) também existem residências de alto padrão situadas em trechos específicos do Maciço, voltados para a baía norte.

Durante a década de 1980, em que houve grande crescimento da ocupação informal do Maciço do Morro da Cruz, a maior parte da população local esteve submetida a todo tipo de violação de direitos. Mediante tal realidade e em consonância com a efervescência dos movimentos sociais que se apresentava a nível nacional nesta época, a população do Maciço concretizou iniciativas interessantes de organização social. Segundo Grade (2006), através da organização das Associações de Moradores criadas na década de 1980 com o apoio dos setores da Igreja Católica vinculados à Teologia da Libertação, foi fundada em 1987 a União Florianopolitana de Entidades Comunitárias – UFECO, assim como o CAPROM – Centro de Apoio e Promoção do Migrante e o CEDEP – Centro de Educação e Evangelização Popular, dentre outras entidades, que visavam organizar a população e criar alternativas de enfrentamento dos problemas sociais locais. A organização destas entidades culminou com a criação do Fórum Urbano do Maciço do Morro da Cruz³, por volta do ano 2000 (conforme

² As 16 comunidades do Maciço do Morro da Cruz compreendem: Morro da Mariquinha, Rua Ângelo Laporta, Mont Serrat, Rua José Boiteux, Morro do Tico Tico, Rua Laudelina da Cruz, Morro do 25, Vila Santa Vitória, Morro do Horácio, Vila Santa Clara, Morro da Penitenciária, Serrinha, Morro da Queimada e Jagatá, Alto da Caeira, Morro do Céu e Morro do Mocotó

³ Para maior aprofundamento sobre o surgimento, organização e ações do Fórum Urbano do Maciço do Morro da Cruz, ver: GRADE, Marlene. **Fórum do maciço do Morro da Cruz e AGRECO como espaço transitório: germinando a espacialização de relações solidária em Santa Catarina.** (Tese Doutorado). Florianópolis: UFSC/CFH, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2006.

relatos de integrantes do Fórum), que reúne lideranças de várias comunidades do Maciço Central e entidades locais, visando propor políticas públicas que garantam qualidade de vida aos moradores e a sustentabilidade da região. Este Fórum fez inúmeras negociações com o poder público, principalmente a nível estadual, onde apresentou as demandas das comunidades, bem como alternativas para atendê-las. Com o apoio de parceiros, especialmente da UFSC (através de professores de Arquitetura, Geografia e Serviço Social), o Fórum elaborou uma proposta de Plano Diretor alternativo para a região (ibidem). Contudo, foram poucas as ações concretas do poder público até tempos recentes.

Segundo relato de uma assistente social da SMHSA, em 2005 o Fórum do Maciço do Morro da Cruz estabeleceu contato com o Prefeito Municipal solicitando intervenção do poder público na região do Maciço. A partir disso foram formados grupos de representantes das várias Secretarias da Prefeitura, sob a coordenação de Rose Berger, que na época ocupava os cargos de Secretária de Assistência Social e Presidente da Associação Florianopolitana de Voluntários – AFLOV. Estes grupos fizeram reuniões comunitárias e diversas visitas às instituições do Maciço a fim de identificar as principais necessidades das comunidades. Deste trabalho resultou um documento com a sistematização destas demandas.

Em 2005, tendo em vista a possibilidade do Ministério das Cidades viabilizar recursos para os municípios mediante a apresentação de projetos de desenvolvimento urbano, a Prefeitura Municipal utilizou um projeto de intervenção urbanística das comunidades Alto da Caeira e Serrinha elaborado pela CASAN e estabeleceu um processo de negociação com o Ministério das Cidades para aquisição de recursos para efetivar este projeto. Na ocasião houve a participação da Ministra-Chefe da Casa Civil da época, Dilma Rousseff. Nesta negociação o Ministério das Cidades colocou como condicionante para liberação de recursos que o projeto fosse integrado e abrangente, para atender todas as comunidades do Maciço do Morro da Cruz (exceto o Morro do Mocotó, que já era atendido pelo Programa HBB, programa hoje extinto pelo Governo Federal).

Diante deste condicionante, em 2006 a Prefeitura Municipal de Florianópolis contratou os serviços da empresa A.R. Engenharia para realizar o levantamento físico e a elaboração dos projetos de infraestrutura das comunidades, a partir das necessidades apontadas pelos moradores (e pelo Fórum). Os demais projetos e sub-projetos (habitacional, trabalho social, regularização fundiária, etc.) foram elaborados pela equipe técnica da SMHSA em parceria com outros setores da Prefeitura e outras instituições. No mesmo ano a Prefeitura estabeleceu novas tentativas de pleito de recursos junto ao Governo Federal, o que

se concretizou a partir do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC⁴ em 2007.

Conforme consta na ata da reunião comunitária do Mont Serrat realizada em 01 de agosto de 2007, simultaneamente a estas negociações com o Ministério das Cidades, em 2007 a Prefeitura Municipal convocou as lideranças comunitárias do Maciço do Morro da Cruz⁵ para lhes informar sobre a possibilidade de realização do projeto, mas como este ainda não havia sido aprovado não se pretendia ampliar a divulgação aos moradores em geral para não levantar falsas expectativas. Depois de firmado o compromisso do Governo Federal em disponibilizar recursos para o projeto, foi realizada uma reunião no dia 17 de julho de 2007 com participação das lideranças comunitárias e de representantes das instituições CASAN, CELESC, FLORAM, IPUF, Secretaria de Saúde, etc., onde foi feita a apresentação oficial do Projeto e o delineamento dos planos de trabalho (SMHSA, 2007).

Neste mesmo ano foram realizadas reuniões nas comunidades que seriam atendidas pelo Projeto, onde a proposta feita pela empresa A.R. Engenharia foi apresentada e discutida com os moradores a fim de fazer os ajustes necessários. A título de exemplificação, registra-se as sugestões de melhorias a serem incluídas no Projeto pelos moradores da comunidade Mont Serrat, conforme a ata da reunião comunitária do dia 01 de agosto de 2007 (ibidem):

MS 29⁶ – servidão Seu Zequinha – incluir melhorias na iluminação pública e construção de uma ponte no final da servidão; MS 9 – servidão Seu Manequinha; MS 18 – servidão Do Encano- esgoto em toda a via; MS 13 – servidão Kinseski- consertar rede de esgoto e incluir iluminação pública;

⁴ O PAC foi lançado em 22 de janeiro de 2007 e aprovado pela Portaria nº 411 de 28 de agosto de 2008, no segundo mandato do governo Lula. É um programa de governo que propõe um conjunto de políticas econômicas com o intuito de promover o desenvolvimento econômico, através da aceleração da economia, do aumento de empregos, estimando assim a melhoria das condições de vida da população brasileira. Os projetos, programas e ações elaborados e destinados ao PAC envolvem recursos do Orçamento Geral da União, sob a responsabilidade do Ministério das Cidades. O Programa é composto por dois grandes eixos que norteiam sua implantação, um com obras na área de infraestrutura, como construção de hidrelétricas e estradas, e outro de urbanização de favelas e saneamento básico (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

⁵ É importante registrar que segundo relatos de profissionais da SMHSA a relação de participação social no decorrer do Projeto não se estabeleceu diretamente com o Fórum do Maciço do Morro da Cruz devido ao fato de que lideranças de várias comunidades (como Alto da Caeira, Serrinha, Morro do Vinte e Cinco) afirmaram que não se sentiam representados por esta entidade.

⁶ Foram criados códigos para as ruas de cada comunidade para facilitar o trabalho técnico, pois várias ruas ou servidões não possuem denominação e praticamente todas não são reconhecidas oficialmente. Contudo, nas reuniões comunitárias as ruas são referidas pelos nomes atribuídos informalmente pelos moradores ou através de pontos de referência.

Servidão Tio Bento- a rede de esgoto é insuficiente para atender a demanda, pois também serve a Caeira. Foi lembrada pelos presentes a necessidade de atendimento das Ruas Laudelina Cruz Lemos com iluminação pública e rede de esgoto, bem como, a comunidade José Boiteux, onde as ligações de água são feitas através de mangueiras, nada regular e digno.

Nestas reuniões também foram criadas comissões de moradores em cada comunidade, denominadas Comissões Locais de Obras, para acompanhar e monitorar a execução do Projeto.

O Projeto também foi apresentado em duas Audiências Públicas abertas a todos os munícipes. Segundo o Sub-Projeto Técnico Social (2007) a primeira audiência, realizada em 15 de agosto de 2007, foi convocada pelo Poder Executivo Municipal, tendo 170 participantes. A segunda (data não localizada) foi convocada pelo Poder Legislativo Municipal e contou com 69 presentes.

Em junho de 2008 foi criado o Comitê Gestor do Projeto do Maciço do Morro da Cruz, órgão colegiado, de caráter consultivo, composto por representantes do poder público, de Associações de Moradores e Conselhos Comunitários da área abrangida pelo Projeto, com as atribuições de acompanhar e avaliar as ações do projeto, assegurar o cumprimento das regras estabelecidas em reuniões comunitárias e audiências públicas, estimular a ampliação de mecanismos de participação social, entre outras (Regimento Interno do Comitê Gestor, 2008). Esse órgão colegiado se reúne mensalmente e eventualmente em reuniões extraordinárias.

O Projeto do Maciço do Morro da Cruz constitui-se, pois, num projeto de regularização urbanística e fundiária, que prevê a execução de ações articuladas de infraestrutura (abertura e recuperação de vias, muros de contenção, transporte vertical, regularização elétrica), habitação (construção de 438 moradias), saneamento ambiental (implantação de rede de esgoto, água e drenagem pluvial, coleta de resíduos sólidos), trabalho social (ações de MOC, ESA e GTR) e regularização fundiária (titulação das propriedades). O Projeto também prevê a execução da sede do Parque de Preservação do Maciço do Morro da Cruz e a elaboração do Plano de Manejo do mesmo. Este Parque foi criado através da Lei Municipal nº 6893 e abrange a parcela do morro ainda não ocupada e de Mata Atlântica remanescente.

Os recursos financeiros são oriundos das três esferas do governo, sendo o maior montante do Governo Federal, correspondente a R\$ 25.000.000,00 vinculados ao PAC. O governo estadual participa com R\$ 15.031.763,80 e a contrapartida do município é de R\$14.659.400,86, totalizando R\$ 54.691.164,66. Depois de decorridos mais de dois anos de

execução do Projeto, constatou-se a necessidade de acrescentar os recursos iniciais. Por isso a Prefeitura Municipal de Florianópolis iniciou novas tentativas de captação de recursos no Ministério das Cidades, assim, foi aprovado recentemente o denominado PAC Complementar, que direciona mais R\$ 14.833.000,00 do Governo Federal para a conclusão do Projeto⁷.

A população atendida pelo Projeto compreende os moradores das dezesseis comunidades do Maciço do Morro da Cruz (exceto Morro do Mocotó), que em 2006 correspondia a 22.566 habitantes, em 5.677 famílias, segundo levantamento realizado pelo CEPED/UFSC (SMHSA, 2007).

As obras de infraestrutura e saneamento ambiental tiveram início em 2008 e permanecem em execução. A comunidade do Alto da Caeira possui o maior índice de obras concluídas, seguida da Serrinha. Ambas foram priorizadas para o início das obras, principalmente o Alto da Caeira, visto que é a comunidade com maior número de famílias, concentração de áreas de alto risco de deslizamentos e carência de infraestrutura.

A construção das habitações do Projeto ainda não foi iniciada, pois até o período de setembro de 2010 foram abertos cinco editais de licitação, mas não houve empresas interessadas pela execução da obra.

O trabalho social perpassa todas as etapas do Projeto e se estenderá por seis meses após a conclusão das obras nas comunidades. Segundo determinação do Ministério das Cidades, o trabalho social se organiza em torno das três macro-ações⁸, já mencionadas, quais sejam: Mobilização e Organização Comunitária, Educação Sanitária e Ambiental e Geração de Trabalho e Renda. As ações de trabalho social são realizadas por uma equipe de Serviço Social da SMHSA, que além da coordenação técnica social (composta por duas assistentes sociais), conta com 8 assistentes sociais de referência que acompanham as 16 comunidades, distribuindo-se de acordo com a área geográfica e número de habitantes das mesmas. Também fazem parte da equipe atualmente 5 estagiárias do Curso de Serviço Social da UFSC. Salienta-se que mediante processo licitatório foi contratada uma empresa (Ambientalis) que também atua nas referidas macro-ações.

⁷ As informações referentes aos recursos iniciais e complementares foram obtidas no site da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental de Florianópolis: <http://portal.pmf.sc.gov.br/entidades/habitacao/>. Acesso em 15 de novembro de 2010.

⁸ Cabe destacar que o trabalho social nos projetos do Programa Habitar Brasil BID também se estruturava em torno destas três macro-ações. Houve uma “migração” das mesmas para os projetos do Programa de Aceleração do Crescimento.

As atividades de Mobilização e Organização Comunitária distribuem-se em quatro etapas, conforme detalhado no Sub-Projeto do Trabalho Técnico Social do Projeto do Maciço do Morro da Cruz (SMHSA, 2007):

► **Levantamento socioeconômico:** realização de pesquisa social com as famílias residentes no Maciço do Morro da Cruz, em que se busca identificar o perfil socioeconômico de cada comunidade. Inclui-se aqui a coleta de dados dos moradores que compõe o CADÚNICO⁹ e o cadastro habitacional¹⁰. O setor de Serviço Social da SMHSA realizou o cadastramento somente das famílias da comunidade Alto da Caeira, visto que houve contratação de uma empresa (Iguatemi) para efetuar o cadastro das famílias de outras áreas do Maciço. Esta empresa já concluiu o cadastramento, no entanto, cabe à ela também inserir os dados obtidos no sistema de georeferenciamento da Prefeitura, o que ainda possui muitas pendências. Cabe ao Serviço Social acompanhar as ações desenvolvidas por tal empresa e atualizar os dados após a entrega do produto final da mesma;

► **Acompanhamento social de suporte às obras:** Inclui a preparação das famílias para a apropriação das obras e para o acompanhamento das famílias cujas casas serão removidas. São realizadas reuniões comunitárias e das Comissões Locais de Obras para apresentação e discussão com os moradores sobre as ações do projeto e para o monitoramento das obras. Os profissionais de Serviço Social também participam das reuniões com a equipe técnica de obras para planejar e avaliar conjuntamente a execução das mesmas. O Serviço Social ainda realiza atendimentos aos moradores envolvidos no projeto e acompanha o processo de negociação e remanejamento de famílias cujas casas serão removidas devido à localização em área de muito alto risco ou em local de implantação do sistema viário;

► **Ações de capacitação e articulação interinstitucional:** Cabe aos profissionais de Serviço Social articular parcerias com entidades que contribuam na efetivação das ações do Projeto, assim como organizar atividades de capacitação às lideranças e moradores das comunidades;

⁹ O denominado CADÚNICO é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Aborda informações referentes ao aspecto sócio-econômico da família e deve ser realizado em todos os projetos ou programas que envolvem recursos da União.

¹⁰ O Cadastro Habitacional, também denominado CADHAB, foi elaborado pela SMHSA com o objetivo de abarcar questões mais específicas sobre a habitação e a situação fundiária do imóvel. Através deste cadastro também é atribuído um código para cada imóvel, que facilita a localização da casa e o trabalho dos profissionais. Tais dados são disponíveis somente para a SMHSA.

► Ações sociais de apoio à regularização fundiária: Pressupõe a realização de reuniões comunitárias, elaboração e distribuição de material informativo e atendimentos aos moradores para divulgar e esclarecer o processo de regularização fundiária.

Quanto às ações relacionadas ao eixo de Educação Sanitária e Ambiental podem ser citadas as seguintes atribuições do Serviço Social:

► Atividades educativas: realização de oficinas, abordagens individuais e coletivas, reuniões, atividades lúdicas e distribuição de material educativo/informativo sobre temas relacionados à preservação e recuperação ambiental e à apropriação do sistema de saneamento básico implantado;

► Ações relacionadas ao manejo dos resíduos sólidos e limpeza urbana: Realização de mutirões de limpeza, articulando a parceria com entidades comunitárias e interinstitucionais; Capacitação dos trabalhadores da COMCAP, visando a melhoria do serviço de coleta de resíduos sólidos;

► Preparação da comunidade para preservação e manutenção do Parque do Maciço do Morro da Cruz e para a formação do Conselho Consultivo do Parque.

O eixo de atuação do serviço social referente à Geração de Trabalho e Renda pressupõe as seguintes ações:

► Elaboração do perfil socioeconômico das comunidades, a fim de identificar atividades econômicas potenciais a serem desenvolvidas no local;

► Realizar discussões sobre as demandas da população e do mercado;

► Divulgar cursos de capacitação e de profissionalização oferecidos pelos CRAS (Centros de Referência de Assistência Social);

► Realizar curso de capacitação de viveragem e para guias de trilhas;

► Criação de uma Cooperativa de Reciclagem de Lixo, através da implantação de um galpão entre as comunidades Serrinha e Alto da Caeira.

A exposição das ações do trabalho social como um todo no Projeto possibilita uma leitura mais ampla e articulada das ações executadas pelas assistentes sociais. Contudo, o foco deste trabalho é o trabalho social no processo mais específico de regularização fundiária, por isso tal questão será destacada a seguir.

2.2. O trabalho social no processo de regularização fundiária do Maciço do Morro da Cruz

O trabalho social no processo de regularização fundiária no Projeto do Maciço do Morro da Cruz insere-se na macro-ação de Mobilização e Organização Comunitária, e vem seguindo basicamente a mesma metodologia das outras atividades realizadas nesta macro-ação. Este processo encontra-se na fase inicial, portanto, são poucos os registros de atividades específicas sobre essa ação do projeto.

Tendo por base os registros de reuniões comunitárias e relatórios da equipe de Serviço Social da SMHSA, as primeiras reuniões realizadas com as comunidades foram em julho e agosto de 2007, quando foi apresentada a proposta técnica do projeto, destacando seus eixos de intervenção, em que a regularização fundiária aparece como uma das ações a serem realizadas.

Não obstante, nas atas das reuniões comunitárias realizadas no Alto da Caeira, Morro da Mariquinha, Mont Serrat e Morro do Céu verifica-se que a regularização fundiária não foi apresentada como uma das ações previstas no Projeto¹¹ e o tema da titularidade da posse não foi abordada em nenhum momento da reunião.

A apresentação das macro-ações previstas no Projeto ocorreu em todas as reuniões cujas atas foram localizadas basicamente da mesma forma, tal como o trecho apresentado a seguir, retirado da ata da reunião de três de agosto de 2007 realizada na comunidade Alto da Caeira, onde o Secretário de Serviços Públicos apresentou:

[...] a área total de abrangência, população e comunidades beneficiárias, elencou as ações já realizadas, bem como as ações previstas quais sejam: Infra-estrutura básica; Transporte Vertical; Habitação (sistema viário e risco); Módulo Hidráulico; Trabalho Social e Parque do Maciço.

Nas reuniões em que a questão da regularização fundiária foi mencionada, esta partiu de questionamentos dos moradores presentes. É o que se observou na ata da reunião comunitária de 25 de julho de 2007 no Morro do Vinte e Cinco, em que “solicitou-se esclarecimentos sobre a metragem dos terrenos para a utilização de usucapião em caso de regularização fundiária” (SMHSA, 2007), cuja resposta da equipe técnica foi “que deve ser

¹¹ Segundo profissional de Arquitetura da SMHSA que participou das reuniões desde o início do Projeto a regularização fundiária foi apresentada como uma das ações previstas. Acredita, portanto, que pode ter sido um equívoco no momento dos registros.

abaixo de 250 m², sendo acima desta metragem, outro instrumento é necessário que não usucapião, fazendo parte do projeto o estudo necessário para uma completa titularidade das terras” (ibidem).

Na ata da reunião comunitária realizada em 02 de agosto de 2007 no Morro da Penitenciária verifica-se que a equipe da SMHSA (em que se insere o Serviço Social) foi indagada por moradores se haverá recurso para a legalização dos terrenos. A resposta da equipe da SMHSA foi que “a princípio tem para o levantamento das glebas, o que sobrar certamente será para o repasse da titularidade dos terrenos” (ibidem). Destacou-se também que nesta comunidade a COHAB já iniciara o processo de titulação das propriedades e que a Prefeitura irá resgatar este trabalho. Os moradores também questionaram se terão que pagar o IPTU quando as terras forem legalizadas e se este será muito caro. A equipe esclareceu que os moradores terão que pagar o imposto somente após a titularidade dos terrenos, mas a cidade é dividida por regiões e cada uma tem um valor correspondente. Com a definição das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, o valor será diferenciado. Esclareceu-se também que existe uma lei que isenta os proprietários que se enquadram em determinados critérios e o morador pode requerer a liberação da taxa a cada ano no Pro-Cidadão.

Cabe destacar que segundo Sra. Olinda, representante da COHAB/SC, presente em reunião realizada no dia 24 de março de 2008 junto às lideranças comunitárias dos Morros do Horácio e Penitenciária, o processo de regularização fundiária nestas comunidades iniciou no começo da década de 1980, mas ocorreu que poucos moradores retiraram o título, e os moradores registrados inicialmente venderam para outros e em muitos casos houve o parcelamento do lote (ibidem). Tendo em vista que a regularização fundiária para os moradores destas comunidades era uma questão antiga que despertava inquietações e incertezas, e tendo em vista a realização do projeto com recursos do PAC, estes solicitaram novamente esclarecimentos à SMHSA sobre o processo de regularização fundiária. Por isso, foram realizadas outras duas reuniões sobre o tema nos dias 24 de março (com 11 presentes, sendo 2 representantes comunitários) e 28 de abril de 2008 (com 13 presentes, 3 representantes comunitários) entre as lideranças comunitárias de ambas as comunidades, representantes do poder público, dos Cartórios de Registros de Imóveis de Florianópolis, da COHAB/SC, etc. Nestas ocasiões as lideranças comunitárias fizeram diversos questionamentos, entre eles, sobre a possibilidade de isentar os moradores dos débitos de IPTU. Para verificar tal possibilidade ficaram responsáveis dois técnicos da Prefeitura, um da Secretaria Municipal da Receita e outro da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental.

Durante a primeira reunião foram feitos esclarecimentos aos moradores sobre os procedimentos da regularização fundiária, sobre as novas possibilidades com o Estatuto da Cidade, etc., e na segunda foi esclarecido aos moradores sobre o cadastramento das famílias¹² a ser realizado pela empresa Iguatemi Consultoria e Serviços de Engenharia, vencedora do processo licitatório¹³.

Por conseguinte, no ano de 2008 a atuação da equipe de Serviço Social na questão de regularização fundiária se concentrou principalmente no acompanhamento das ações da empresa contratada, principalmente através de contatos telefônicos, reuniões técnicas e emails direcionados aos representantes da empresa e reuniões comunitárias, segundo consta nos relatórios do trabalho social de setembro a novembro de 2008 (ibidem). A equipe de Serviço Social da SMHSA também foi responsável pela divulgação nas comunidades dos trabalhos de cadastramento, conforme se evidencia no relatório de outubro de 2008 da empresa Iguatemi:

O trabalho foi divulgado nas comunidades pela SMHSA em reuniões comunitárias, com objetivo de divulgar o cadastro para formadores de opinião nas comunidades e esclarecer os moradores do trabalho a ser realizado. Esses encontros ocorreram, conjuntamente, com as reuniões da Comissão de Obras ou de forma exclusiva quando houve necessidade. Como parte da estratégia de divulgação foram impressos cartazes e folhetos explicativos e distribuídos nas comunidades (IGUATEMI, 2008, p.5).

A título de exemplificação, apresenta-se a metodologia da reunião realizada com a equipe de agentes comunitários de saúde da Unidade Local de Saúde da Agrônômica (que atende a comunidade do Morro do Vinte e Cinco) em 17 de novembro de 2008, contando com 9 participantes, onde o objetivo consistia em estabelecer parceria com estes profissionais para a divulgação dos trabalhos na comunidade do Morro do Vinte e Cinco. Tal como registrado na ata da reunião o geógrafo da empresa Iguatemi informou às agentes comunitárias de saúde sobre o início do cadastramento das famílias, esclareceu os objetivos desta atividade e

¹² A pesquisa social (cadastramento das famílias) é uma etapa inicial do processo de regularização fundiária. No Projeto do Maciço do Morro da Cruz essa etapa foi realizada no ano de 2008, pois tal cadastramento também é necessário para a regularização urbanística. Contudo, destaca-se que este cadastro será renovado quando estiver mais próximo da titulação das propriedades, pois a rotatividade de famílias nas comunidades é muito dinâmica.

¹³ Como já mencionado anteriormente, as famílias da comunidade Alto da Caeira foram cadastradas pela equipe de Serviço Social da SMHSA e outras pessoas contratadas temporariamente, mas para o cadastramento nas outras comunidades foi contratada a empresa Iguatemi, vencedora do processo licitatório.

solicitou o apoio das mesmas para a divulgação deste trabalho aos moradores (SMHSA, 2008)..

Na Vila Santa Vitória a equipe de Serviço Social da SMHSA realizou uma reunião no dia 20 de agosto de 2008 com as lideranças comunitárias e demais interessados, contando com 14 partícipes, cujo objetivo foi capacitar essas lideranças para divulgarem aos moradores a informação sobre o início do cadastramento sócio-econômico das famílias na comunidade (IGUATEMI, 2008).

Em 21 de outubro de 2008 foi realizada reunião comunitária no Morro do Tico-Tico (com 21 moradores presentes), onde o geógrafo da empresa Iguatemi esclareceu sobre o processo de cadastramento das famílias, o objetivo, documentos necessários e georreferenciamento (SMHSA, 2008).

Portanto, o Serviço Social da SMHSA viabilizou a divulgação dos trabalhos, fez esclarecimentos aos moradores e articulou parcerias para facilitar as ações. As estratégias de divulgação variaram um pouco de acordo com a comunidade, mas em geral ocorreu através de reuniões comunitárias informativas específicas sobre o assunto, de reuniões das Comissões Locais de Obras, do apoio das lideranças comunitárias e outros parceiros que contribuíram na divulgação do trabalho.

Nesta etapa foi importante a articulação do Serviço Social com as lideranças comunitárias, pois estes além de contribuírem na divulgação das atividades aos moradores, forneceram subsídios para organizar mais facilmente o trabalho de cadastramento, inclusive na divisão das comunidades em setores de acordo com a geomorfologia, distribuição das edificações e características próprias locais, caminhos e trilhas já estabelecidos.

Durante esta etapa de cadastramento das famílias a equipe de Serviço Social da SMHSA também interveio nos casos em que os moradores não permitiam a realização do cadastro, fazendo esclarecimentos sobre os objetivos do mesmo e os decorrentes benefícios com o Projeto (IGUATEMI, 2008).

A partir de 2009 a equipe de Serviço Social da SMHSA passou a registrar os atendimentos realizados aos moradores na SMHSA de forma presencial ou via telefone. Segundo os registros do caderno de atendimentos de 2009 e 2010, a maioria das demandas dos moradores concernentes à regularização fundiária referem-se à informações sobre previsão de data para a regularização e critérios para ser beneficiado, colocando em pauta indagações sobre o tamanho máximo do terreno, se é possível ter mais que um imóvel, se em casos de aluguel a casa ficará em nome do inquilino ou do proprietário, se é necessário pagar pelo processo de regularização, em casos de coabitação quem será o beneficiário e se será

necessário pagar IPTU após a regularização, questões estas temas de todos os encontros, o que demonstra que moradores destas comunidades ainda não haviam absorvido por completo o projeto.

Em 2009 foi criada a Comissão Municipal de Regularização Fundiária através do Decreto Municipal N.º 7497, de 28 de setembro. Esta comissão tem competência para propor normas e diretrizes para a regularização de ocupações irregulares e Áreas de Interesse Social do município. Constitui-se pelos seguintes membros: Salomão Mattos Sobrinho, Secretário Executivo de Serviços Públicos; Jaime de Souza, Procurador Geral do Município; Átila Rocha dos Santos, Secretário Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental e Presidente do IPUF em exercício; Adriano Zanotto, Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos; Gerson Basso, Diretor Superintendente da FLORAM; José Carlos Rauen, Secretário Municipal de Meio Ambiente. Como integrantes especiais participam: Lédio Rosa de Andrade, Desembargador e membro do Conselho de Gestão e Políticas Públicas do Tribunal de Justiça e Coordenador do projeto “Lar Legal”; e um representante de cada Cartório de Registro de Imóveis de Florianópolis. Também participam destas reuniões duas assistentes sociais da SMHSA, bem como outros profissionais da Secretaria, com direito a voz, mas não a voto.

Salienta-se que também existe o Grupo Técnico Executivo de Regularização Fundiária – GTE, criado pelo Decreto Municipal nº 7428 de 27 de agosto de 2009, com competência para analisar, avaliar, propor e emitir pareceres sobre a regularização fundiária em AIS do município, bem como aprovar produtos propostos por empresas contratadas para prestação de serviços. Fazem parte do GTE profissionais de Serviço Social, Engenharia, Direito e Arquitetura da SMHSA, um representante da FLORAM e o Secretário da SESP. Também participa da reunião do GTE um Procurador do Município e eventualmente outros participantes.

No Decreto de criação do GTE consta que os Representantes Comunitários, que seriam nomeados através de Portaria, participarão das reuniões do grupo e terão como atribuições acompanhar o andamento dos trabalhos e repassar informações às comunidades. Contudo, os representantes não foram nomeados, portanto, não há participação das comunidades no GTE.

A ata da reunião do dia 10 de julho de 2009 registra a discussão do GTE sobre sugestões de temas a serem tratados na reunião seguinte da Comissão Municipal de Regularização Fundiária:

(...) os presentes sugeriram os seguintes pontos de discussão: critérios para a regularização pela PMF através do Projeto do Maciço do Morro da Cruz e casos a serem regularizados por particulares (limite máximo do lote a ser regularizado pela PMF, renda familiar, padrão construtivo das casas pertencentes à ZEIS, etc.); medidas jurídicas para simplificar o trabalho; possibilidade de convocação através da mídia para que os proprietários apresentem documento de titularidade; discutir a lei meia légua em quadra e sesmarias e os instrumentos de regularização; definir situação de imóveis comerciais, dos imóveis alugados, Ongs e instituições religiosas na regularização (SMHSA, 2009, p.1).

Verifica-se, portanto, que as decisões pertinentes aos critérios para a regularização fundiária e os instrumentos jurídicos a serem utilizados serão definidas pela Comissão Municipal de Regularização Fundiária (dentro dos limites da Legislação Federal).

No dia 16 de setembro de 2009 foi realizada nova reunião do Comitê Gestor do Projeto do Maciço do Morro da Cruz (com 8 lideranças comunitárias), onde a empresa Iguatemi apresentou as atividades que vem realizando nas comunidades do Maciço para fins de regularização fundiária. Em seguida a Gerente de Unidades Especiais da SMHSA (assistente social) coordenou uma dinâmica com as lideranças presentes, onde lhes foi entregue folhas de papel para que escrevessem suas dúvidas sobre regularização fundiária, casos indefinidos e sugestões para possíveis encaminhamentos para tais casos. As dúvidas apresentadas foram:

1) Como fica a situação de pessoas que são proprietárias de mais de um imóvel? 2) Como identificar imóveis dentro do Maciço? 3) Como ficará a situação de quem comprou um ou mais imóveis e que possui registro no Cartório de compra e venda? 4) A Prefeitura pode desapropriar terrenos ocupados com área superior a 250 m² para alojar famílias? A Prefeitura pode dividir os terrenos grandes? 5) Como será regularizado o imóvel alugado – será destinado para o proprietário ou para o inquilino? 6) Qual o tamanho dos lotes a serem regularizados? O Terreno poderá ter área inferior a 250 m²? 7) Casa alugada em área invadida em que o cadastro está em nome do inquilino, quem tem direito? 8) Tem direito a propriedade a pessoa que comprou uma casa depois do cadastro ter sido realizado? 9) Como identificar proprietários de mais de um imóvel no município ou estado? 10) Proprietários de outros imóveis, mesmo que não sejam em Florianópolis, como fica a regularização fundiária no Maciço? 11) Qual o encaminhamento para os moradores que construíram casas depois do cadastro realizado? 12) Quem tem escritura em outro município? 13) Após o cadastro, pode transferir o imóvel? (SMHSA, setembro de 2009, p.22-23).

As sugestões das lideranças comunitárias foram as seguintes:

1) O morador que vender a casa para uma outra pessoa, não cadastrada, este ultimo não terá o direito da regularização e a casa deverá ser utilizada para famílias situadas em área de risco. 2) Destinar parte das áreas livres para construção de sede para Associação de Moradores. 3) Uma família que compra uma casa depois do cadastro ela deve ter direito. 4) Criar um fundo comunitário com a regularização fundiária. 5) Que não tenha o direito de transferência de cadastro. 6) Nas áreas públicas que sejam desapropriados moradores com prazo inferior a cinco anos não cadastrados, para remover famílias das áreas de risco. 6) Que a Prefeitura transfira moradores antigos cadastrados. 7) Depois do projeto pronto, colocar nomes nas servidões da comunidade (ibidem).

Percebe-se que as dúvidas das lideranças correspondem em geral a situações concretas e específicas do processo de regularização fundiária. Algumas destas questões (como tamanho do lote a ser regularizado, casos de aluguel, mais que um imóvel) foram respondidas pelos representantes da SMHSA de acordo com a legislação federal vigente, mas muitas delas dependem de definições na esfera local, pois não estão especificadas na legislação federal. As sugestões das lideranças são variadas, por vezes contrapostas e demonstram a necessidade de uma discussão mais profunda sobre o tema.

Outra etapa da regularização fundiária corresponde ao cadastramento físico e levantamento topográfico da poligonal da área a ser regularizada e dos lotes individuais. Este trabalho vem sendo realizado desde agosto de 2009 pela empresa Iguatemi Consultoria e Serviços de Engenharia. Nesta etapa cada imóvel é medido e selado com o número correspondente ao CADHAB (o número é pintado em local visível do imóvel).

A primeira comunidade onde se realizou este trabalho foi a Serrinha. Portanto, a partir de solicitações dos moradores e como forma de divulgar o início destas atividades na comunidade, foi realizada reunião¹⁴ no dia 15 de setembro de 2009, contando com 46 moradores, ocasião em que o geógrafo da empresa Iguatemi apresentou os trabalhos já realizados no Maciço sobre regularização fundiária e informou sobre o início do levantamento topográfico e a selagem das casas. Segundo ata da reunião, após a apresentação os moradores fizeram questionamentos sobre situações concretas e particulares, tais como tempo de

¹⁴ Registra-se a metodologia utilizada para a mobilização dos moradores a participarem da reunião. Estagiárias de Serviço Social, acompanhadas pela vice-líder comunitária, percorreram grande parte dos domicílios informando os moradores sobre a reunião, o local, horário e temática, entregaram-lhes panfletos com tais informações e distribuíram cartazes em locais da comunidade de grande visibilidade e circulação de pessoas. Estes são os procedimentos geralmente utilizados para a mobilização dos moradores a participarem das reuniões e outras atividades do Projeto, tais como mutirões de limpeza, oficinas comunitárias, etc.

moradia necessário para ter direito à regularização da propriedade, casos de imóveis alugados e se as casas recentes serão demolidas (SMHSA, 2009).

Na comunidade Alto da Caeira a divulgação e esclarecimentos sobre o início do levantamento topográfico e selagem das casas foi feito através de passagens nas casas dos moradores e entrega de panfletos explicativos¹⁵.

A empresa Iguatemi possui entre seus quadros uma assistente social que acompanha o trabalho realizado em campo pela equipe de topografia. Esta profissional realiza abordagens aos moradores, esclarece dúvidas referentes ao trabalho realizado e ao processo de regularização fundiária como um todo, identifica as famílias residentes atualmente nos imóveis medidos e selados, bem como intervém em casos de conflitos entre vizinhos (geralmente quanto aos limites dos terrenos) ou quando o morador não permite a medição do lote e do imóvel. Em algumas situações destas as assistentes sociais de referência das respectivas comunidades (da SMHSA) também intervém.

Até outubro de 2010 a empresa Iguatemi já havia concluído os trabalhos nas comunidades Serrinha, Alto da Caeira, Morro do Vinte e Cinco e estava em execução no Morro da Penitenciária, onde os moradores foram informados sobre o início das atividades através de reunião comunitária realizada em 01 de julho de 2010. Tal como consta na ata da reunião a assistente social de referência da comunidade apresentou *slides* aos moradores, esclarecendo o que é a regularização fundiária, objetivos e vantagens, principais procedimentos, alguns critérios (de acordo com a Legislação Federal), etc (SMHSA, 2010).

Registra-se ainda a participação da equipe de Serviço Social da SMHSA em atividades de capacitação sobre regularização fundiária. Em 2010 foram realizados três encontros de capacitação, onde o Procurador do Município Elton Rosa abordou a questão da regularização fundiária no contexto da legislação atual e apresentou o capítulo da Lei 11.977/2009 que dispõe sobre a regularização fundiária de interesse social. Nestas ocasiões os presentes também discutiram sobre situações concretas que fogem aos critérios gerais para a regularização segundo o que dispõe a Legislação Federal.

¹⁵ Para facilitar os trabalhos em campo cada comunidade foi dividida em setores de acordo com a geomorfologia, a distribuição das edificações, caminhos e trilhas já estabelecidos. A empresa Iguatemi realiza o levantamento topográfico e a selagem setor após setor. Portanto, antes do início destas atividades em cada setor a assistente social da SMHSA que atua na comunidade divulga aos moradores sobre o início dos trabalhos.

Estas são, portanto, as ações referentes à regularização fundiária realizadas no Projeto do Maciço do Morro da Cruz até outubro de 2010 pelos profissionais de Serviço Social da SMHSA ou em conjunto com outros profissionais.

Considerando o exposto neste trabalho, entendemos ser necessário trazer a reflexão do que se trata a questão fundiária e porque é tão difícil de ser apreendida pelos distintos sujeitos presentes neste processo.

3. PROBLEMATIZANDO A QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA

Para iniciar esta seção concernente à questão fundiária urbana coloca-se em pauta o contexto histórico de formação econômica de Florianópolis e o consequente desenvolvimento do setor imobiliário, com suas repercussões na questão fundiária e habitacional. Em seguida será abordada a estrutura fundiária brasileira, o que tornará evidente que a realidade de Florianópolis está estreitamente vinculada ao contexto nacional, embora a denominada “Ilha da Magia” apresente algumas particularidades em relação à maioria das cidades do país, por ser uma capital insular, com fortes atrativos turísticos.

Será feito um breve resgate histórico da questão fundiária no país, seguindo uma linha cronológica, chegando até a década 2000, com a aprovação do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades e a nova ótica do governo federal sobre a Regularização Fundiária. Neste sentido, será enfatizada a discussão conceitual sobre a participação social nos processos de regularização fundiária.

3.1. Crescimento demográfico, expansão imobiliária e irregularidade na ocupação do espaço urbano em Florianópolis

Privilegiando alguns fatores principais que impulsionaram o crescimento econômico e demográfico de Florianópolis no início do século XX, cabe citar Campos (2004), que destaca as obras de grande porte realizadas durante o governo de Hercílio Luz, como a construção da primeira ponte da cidade, do aeroporto e de uma avenida, obras estas que receberam o nome do governador.

Na década de 1960, em consonância com a política nacional desenvolvimentista, foi criada a Universidade Federal de Santa Catarina, bem como grandes empresas públicas e de economia mista, como as Centrais Elétricas de Santa Catarina – CELESC, o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – BADESC, etc. Na década seguinte foram implantados no município diversos órgãos e empresas, através do governo estadual e federal, que fortaleceram o setor terciário local. Nestas duas décadas houve um grande crescimento também da máquina estatal, que reativou o dinamismo da cidade, compensando a crise da atividade portuária (CAMPOS, 2004).

A partir disso o crescimento demográfico se tornou muito intenso e foi se constituindo um espaço urbano contraditório, com uma nítida expressão das diferenças entre classes sociais. O autor supracitado, com base em Vaz (1991), elucida isso quando afirma que neste período já se observava que:

A crescente classe média multiplicou as grandes áreas loteadas dos novos bairros residenciais e os edifícios de apartamento que margearam novas avenidas. Ela foi assistida por numerosa e periférica camada social de baixa renda que sustentou o setor de comércio e serviços com mão de obra barata e a construção civil (VAZ *apud* CAMPOS, 2004, p. 100).

Campos (2004) afirma que na década de 1970 houve um “boom imobiliário” devido ao crescimento das ofertas de emprego e aos estímulos para a indústria da construção civil que ocorreu através dos fartos recursos do Sistema Financeiro da Habitação. Através deste sistema também foram realizadas construções destinadas a atender a população de baixa renda, que compreenderam principalmente conjuntos habitacionais situados na periferia da cidade. Neste período intensificaram-se as agressões ao meio ambiente e as ocupações irregulares para habitação.

Segundo Lonardoní (2007), que se baseia nos estudos recentes do Grupo INFOSOLO/UFSC, os primeiros assentamentos irregulares em Florianópolis datam do final do século XIX, quando iniciou a ocupação informal da porção oeste do Maciço do Morro da Cruz, na área central da cidade. Primeiramente foi ocupada a base do morro e teve expansão gradual para as partes mais altas a partir de 1940. Com a criação da UFSC na década de 1960, um grande número de pessoas foram atraídas para a cidade diante da possibilidade de emprego nesta instituição ou oportunidades geradas nas redondezas, sendo que muitas delas ocuparam informalmente as áreas do entorno, iniciando a ocupação irregular das porções norte e leste do Maciço do Morro da Cruz.

A autora também destaca que a partir da década de 1970 as ocupações irregulares se expandiram para a área conurbada¹⁶ de Florianópolis, principalmente nos municípios de São José e Palhoça. Percebe-se, portanto, que nos períodos de maior expansão imobiliária na região (conforme apresentado acima), que coincide com o período de maior índice de êxodo rural a nível nacional e com momentos de grandes investimentos locais geradores de

¹⁶ Conurbação é entendida como a fusão de áreas urbanas, mais ou menos contíguas, pertencentes a municípios distintos (VILLAÇA, 1997).

empregos, identifica-se o surgimento e/ou crescimento de ocupações irregulares, concomitante ao aumento do número de condomínios e casas de classe média. Tal fenômeno expressa as distinções de remuneração da classe trabalhadora e a organização da divisão social do trabalho, em que o mercado laboral exige trabalhadores mais qualificados, que são mais bem remunerados, mas também demanda força-de-trabalho mais barata, de menor qualificação, para ocupar as funções mais desvalorizadas do mercado.

Após uma crise no setor imobiliário no final de 1970 (como expressão da crise econômica nacional e internacional), permaneceram no mercado principalmente algumas empresas de pequeno e médio porte, que investiram cautelosamente em construções na periferia de Florianópolis e nos municípios vizinhos (CAMPOS, 2004).

As décadas de 1980 e 1990 apresentaram grande expansão demográfica, como resultado expressivo do êxodo rural muito intenso no estado (e no Brasil) neste período. Entre 1991 e 2000, a população de Florianópolis teve uma taxa média de crescimento anual de 3,30%, passando de 258.383 habitantes em 1991 para 342.315 em 2000¹⁷. Grande parte dos moradores que passaram a residir na Ilha nestas duas décadas é oriunda da região serrana e oeste do estado. São fatores centrais dessa migração a crise da indústria madeireira na região de Lages e a saída de muitos agricultores do campo no oeste catarinense em decorrência da mecanização da agricultura. Grande parte destas famílias acabou ocupando terras informalmente, muitas no Maciço do Morro da Cruz.

Na década de 1990, com a recuperação da economia brasileira através da criação do Plano Real e os enormes incentivos ao turismo, cresceram novamente os investimentos no setor imobiliário, que permanecem aumentando até os dias atuais, e aquelas pequenas e médias empresas tornaram-se fortemente lucrativas.

Não há em Florianópolis atualmente nenhum programa habitacional para atender a população já residente ou que chega na cidade. Portanto, o acesso à lotes urbanizados e à moradia aqui ocorre praticamente só através da esfera do mercado e a população fica à mercê das regras do setor imobiliário, este que concentra um poder econômico e influência política muito grande.

Entende-se que a expansão imobiliária contribui para a economia local e gera oportunidades de emprego e renda. No entanto, na medida em que a oferta de habitações

¹⁷ Informações disponíveis no endereço eletrônico:
http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/05_11_2009_13.00.43.d53d27cbe464ff1805a76dbb96e1cf6c.pdf. Acesso em 20 de outubro de 2010.

ocorre somente na esfera do mercado, sem intervenção do poder público tanto na produção de moradias quanto na regulação do mercado imobiliário, a população de menor poder aquisitivo não tem alternativa senão ocupar áreas urbanas irregularmente e construir sua casa através da auto-construção¹⁸ ou do sistema de mutirão¹⁹, sem orientação técnica e fazendo uso de vários tipos de materiais, muitas vezes inadequados.

Como já mencionado, na década de 1990 o turismo começou a ser estimulado fortemente, e hoje temos um cenário econômico que combina atividades tradicionais, como a pesca artesanal e industrial, com atividades mais expressivas, como a indústria da construção civil, o comércio, os serviços, o turismo, o setor vestuário, e mais recentemente a aquicultura e o setor da informática e tecnologia, que juntamente com a peculiar condição de capital do Estado, estimulam a economia local (ibidem).

Assim sendo, Florianópolis possui grandes possibilidades de geração de emprego e renda, o que contribui para que seja colocado como um município com alto índice de qualidade de vida, o que é bastante divulgado pelo próprio poder público como forma de atrair turistas e se confirma no Índice de Desenvolvimento Urbano, que é um dos mais altos do país²⁰. Porém, é grande o fluxo de migrantes de variadas condições sócio-econômicas que passa a residir na ilha, e este crescimento demográfico não é acompanhado de políticas públicas que possam garantir condições de vida adequadas aos grupos de menos poder aquisitivo da classe trabalhadora que se instala no município.

Destaca-se que segundo Lonardoní (2007) a partir da década de 1990 as áreas centrais livres na região conurbada de Florianópolis se esgotaram e passou a haver um controle maior do poder público sobre a ocupação do solo nestas áreas. Assim sendo, as ocupações

¹⁸ Para efeito deste trabalho entende-se a autoconstrução como um modo de produção de moradias, que pode ser chamado de “por conta própria”. Caracteriza-se por ser conduzida sob a gerência direta de seu proprietário e morador, que adquire e ocupa o terreno, elabora sem apoio técnico um esquema de construção, adquire os materiais e constrói a casa (LEITE e SANTANA, sem data).

¹⁹ O sistema de mutirão, também denominado sistema de ajuda mútua, consiste em alternativa habitacional baseada no esforço coletivo e organizado da comunidade – os chamados “mutirantes” – para a construção de suas próprias moradias. Dessa forma, a participação do mutirante na construção de suas moradias visa, sobretudo, diminuir os custos do empreendimento (ABIKO e COELHO, 2004).

²⁰ No site do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, que apresenta o ranking dos municípios brasileiros em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano, Florianópolis aparece na quarta posição, com o índice de 0, 875 (dados de 2000). Informação disponível no endereço: < <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20%28pelos%20dados%20de%202000%29.htm>>

irregulares se deslocaram para as áreas mais periféricas da região conurbada e da Ilha (e permanecem até hoje). Contudo, não cessaram as ocupações nas áreas de encostas mais centrais, com destaque para o Maciço do Morro da Cruz, afinal,

(...) *deve-se ter* em conta que as populações trabalhadoras necessitam também se localizar próximas às ofertas de trabalho, o que fortalece a tendência de ocupações em áreas de risco ou de preservação ambiental. É o caso das ocupações dos mangues, dunas e, principalmente, das encostas do Maciço Central. (INFOSOLO/UFSC apud LONARDONI, 2007, p.44).

Conclui-se, portanto, que as cidades necessitam de força de trabalho que possa ser superexplorada, especialmente para executar determinados serviços, que não convém à classe média realizar.

Historicamente os maiores investimentos públicos também privilegiaram as áreas ocupadas pela classe média ou pela elite local, sustentando a informalidade e a segregação espacial urbana. Porém, veremos mais adiante que nos últimos anos algumas intervenções mais amplas do poder público oferecem possibilidades para amenizar a questão urbana atual.

A seguir será abordada a estrutura fundiária brasileira, onde será possível constatar que a questão do acesso à terra em Florianópolis está estritamente relacionada à realidade mais ampla da sociedade brasileira e da sociedade capitalista como um todo.

3.2. A estrutura fundiária brasileira

As intervenções urbanísticas que vem sendo realizadas pelo poder público nos últimos anos em assentamentos precários²¹ representam um novo episódio no cenário da política urbana. Como abordado anteriormente, os recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, desembolsados pelo Governo Federal para tais intervenções, são bastante significativos, ainda mais se considerarmos que historicamente o poder público exerceu muito

²¹ É importante registrar que as intervenções do poder público em assentamentos urbanos de baixa renda não são recentes. Já no início do século XX o Estado começou a intervir nestas áreas, sob uma perspectiva higienista, com vistas a “limpar” o espaço urbano, o que acabou resultando na remoção de muitas favelas. Tais intervenções significaram a expulsão dos segmentos populacionais mais empobrecidos das áreas centrais das cidades para as periferias. As intervenções urbanísticas dos últimos anos a que se refere no texto, correspondem aos projetos amplos que vem sendo realizados mais recentemente, que abarcam ações na questão urbanística, social, ambiental, jurídica e habitacional.

mais uma ação controladora sobre a população de baixa renda no espaço urbano, do que uma ação de promoção e garantia de acesso a bens e serviços que as cidades hoje tem a oferecer. No entanto, não pode-se pensar que esta intervenção é tão somente resultado da espontânea ação do poder público. É na verdade, condição inevitável diante da realidade caótica das cidades brasileiras, ainda mais gravemente das áreas metropolitanas, que mantém grande parte da sua população vivendo em áreas de risco, de preservação permanente, desprovidas de infraestrutura urbana, sem acesso à terra urbanizada e bens e serviços essenciais para a sobrevivência no espaço urbano.

É resultado também da reivindicação proveniente dos setores mobilizados da sociedade que reivindicam pelo direito à moradia e à cidade e que denunciam a desigualdade que permeia historicamente a questão fundiária brasileira.

Em busca de compreensão desta realidade, pauta-se a seguinte indagação: Quais as causas e conseqüências da transição do país majoritariamente rural para massivamente urbano no decorrer das últimas seis décadas? Conforme apresenta Maricato (2002), a população urbana brasileira em 1940 correspondia a 26,3% do total (18,8 milhões de habitantes), e em 2000 passou para 81,2% (138 milhões de habitantes). Já em 2009 os dados do IBGE demonstram que a população brasileira correspondia a 193.733.795 habitantes, sendo que deste total 86,12% vivem nas cidades (IBGE, 2009).

Destarte, para a obtenção de respostas é fundamental compreender o processo de formação da estrutura fundiária do país, que desencadeou a realidade gritante que se apresenta hoje nas cidades brasileiras.

Para tanto, parte-se do pressuposto que a segregação espacial urbana é inerente ao sistema capitalista, que desde o início da produção industrial foi determinando o espaço que os trabalhadores poderiam viver. Em 1872 Friedrich Engels (1977) realizou um estudo sobre as grandes cidades da Inglaterra do final do século XIX, onde ao se referir à cidade de Manchester elucida que:

Las ciudad misma está construída de una forma particular; se puede vivir durante años en ella, entrando y saliendo diariamente, sin encontrarse nunca con un barrio obrero o tener contacto con obreros (...) Esto se debe a que los barrios obreros están totalmente separados de los que habita la clase media, tanto por un acuerdo tácito inconsciente como por intención consciente y declarada o, donde no es posible separarlos, están escondidos bajo el manto de la caridad (p. 110).

Tendo por base o exposto, que evidencia o aspecto comum da segregação espacial urbana a nível mundial historicamente, é necessário compreender a especificidade que existe em países de economia dependente, como é o caso do Brasil e dos outros países da América Latina. Portanto, faz-se necessário assimilar a configuração da questão fundiária brasileira atual investigando nos marcos da história o processo de formação do país e a trajetória do acesso a terra.

O Brasil é um país que nasceu marcado pela colonização de exploração, tendo seus recursos sugados por potências européias. No seu processo de desenvolvimento dependente foram sendo criadas as raízes de uma nação altamente desigual, elitista e latifundiária. Até meados do século XIX o acesso à terra se efetivava através da concessão de sesmarias pela Coroa Portuguesa à alguns privilegiados afins à elite daquele país ou por meio da simples ocupação da terra.

Contudo, a criação da denominada Lei de Terras em 1850, que dispôs sobre a apropriação da terra mediante pagamento, mudou esse contexto. A partir daí o acesso à terra seria possível somente através da compra. Não por acaso esse episódio antecede a Abolição da Escravatura em 1888 e a vinda massiva de imigrantes para o país. Assim, estabeleceram-se as condições para que os escravos recém libertos, desprovidos de qualquer poder aquisitivo, se mantivessem numa situação em que não haveria escolha senão retornar ao trabalho nas imensas fazendas dos “seus senhores” ou logo em seguida compor a classe de operários que se fazia necessária para atender a demanda da industrialização ainda incipiente no país. “Na prática, a substituição do trabalho escravo pelo assalariado deu-se no Brasil ao mesmo tempo em que a terra livre se tornou privada” (FERREIRA, 2009, p. 18). E nesse contexto a história da massa de imigrantes que chegava ao país não seria diferente.

Entende-se, portanto, que a estrutura fundiária no Brasil no período colonial caracteriza-se pela alta concentração de terras em mãos de poucos privilegiados pertencentes às classes abastadas do país. Com a Proclamação da República os representantes dessa oligarquia agrária mantiveram seus privilégios, e mesmo com a eleição de Getúlio Vargas na década de 1930, que estimulou o desenvolvimento da indústria nacional, estes setores ruralistas não perderam seu poder e suas regalias, e não foi modificada a estrutura agrária do país, marcada pelo latifúndio e pela produção destinada ao mercado externo.

Na questão fundiária a dinâmica expansão das cidades no país a partir do século XIX foi marcada historicamente pela solidificação da segregação espacial, pois como já dito, a classe trabalhadora, principalmente nos seus segmentos mais pobres, foi expelida às áreas periféricas das cidades, ocupando muitas vezes áreas de risco, de preservação ambiental,

desprovidas de infraestrutura urbana e em situação de irregularidade da posse. Sem dúvida a segregação espacial urbana é permeada por um viés classista, o que fica evidente nas palavras de Souza (2005):

Em termos muito gerais, essa diferenciação entre as áreas residenciais de uma cidade – diferenciação, em última análise, em matéria de condições de qualidade de vida, incluindo aí tantos aspectos materiais como coisas imateriais como prestígio e poder – reflete uma diferenciação entre grupos sociais. Em outras palavras: diferenças econômicas, de poder, de status etc. entre diversos grupos sociais se refletem no espaço, determinando ou, pelo menos, influenciando decisivamente onde os membros de cada grupo podem viver (p.67).

Ainda no período da República Velha, a partir do desenvolvimento de pólos urbanos como o Rio de Janeiro (com a vinda da Família Real) e de São Paulo (com o êxito da produção do café) essa característica da estrutura fundiária basicamente rural se transferiu para o espaço urbano em desenvolvimento, dando início à configuração de cidades altamente segregacionistas.

É importante ressaltar que com o início da expansão das cidades o governo lançou algumas propostas de reformas urbanas, no entanto, como afirma Maricato (2002), tais reformas que foram:

(...) realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX, lançaram as bases de um urbanismo moderno “à moda” da periferia. Realizavam-se obras de saneamento básico para eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista (p. 17).

Já nesse período, portanto, foi se “definindo” os locais que a população pobre teria que viver, visto que desprovida de meios para adquirir moradia nas áreas centrais das cidades, não teria alternativa senão ocupar as faixas periféricas e morros do ambiente urbano.

A partir da década de 1930, o incentivo à industrialização foi provocando a formação de grandes aglomerados urbanos nos arredores das indústrias, em que a classe operária submetida a extremas condições de pobreza começou a se organizar e reivindicar melhores condições de trabalho e de moradia. Assim, o governo Vargas criou estratégias para amenizar esse contexto, como forma de garantir as condições mínimas de reprodução da classe trabalhadora, bem como de acalmá-la, tendo em vista a ameaça do comunismo que rondava o

cenário internacional. Foram criados, portanto, os Institutos de Aposentadorias e Pensões, com atuação na área de alimentação, moradia e saúde, mas que acabaram sendo pouco significativos em termos quantitativos na questão habitacional. Durante a ditadura militar foi criado o Banco Nacional de Habitação, que privilegiou o capital privado e acabou não atendendo a população mais pobre do país.

Diante da absurda negação do acesso à moradia digna, do acirramento da segregação espacial e do contexto político de abertura democrática do país favorável à mobilização social, na década de 1980 se constituiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que através da organização e mobilização de vários setores da sociedade, conquistou em 2000 através da aprovação de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, a inclusão dos Artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988, os quais compõem o Capítulo da Política Urbana, merecendo destaque em suas cláusulas a instituição da função social da propriedade, bem como o reconhecimento de que

Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988).

Tais artigos estão em consonância com o direito social à moradia que também foi consolidado na Constituição Federal de 1988 (Art.6º, Cap. II, Dos Direitos Sociais). Direito este entendido não somente como garantia de viver entre quatro paredes cobertas por um teto. Conforme consta no site da Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada, da ONU, o direito à moradia implica em *condição de ocupação estável*, onde não haja insegurança e ameaça de remoção ou de despejo, acesso a *serviços, bens públicos e infra-estrutura*, a *bens ambientais*, a *moradia em valor acessível* ou com subsídios ou financiamentos de acordo com a renda do beneficiário, *condições adequadas de habitação*, *acesso prioritário à moradia* para grupos em situação de vulnerabilidade, *localização adequada*, *adequação cultural*, construída de forma a expressar a identidade cultural e a diversidade dos vários indivíduos e grupos que a habitam.

Também cabe aqui tratar sobre o direito à propriedade, enfatizado em vários trechos da Constituição Federal de 1988. Tal direito é expresso no Art. 5º, Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, inciso XXII. O Art. 170 também coloca a propriedade privada como princípio da ordem econômica:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II - propriedade privada; (BRASIL, 1988)

Obviamente o direito à propriedade privada aparece na Constituição Federal de 1988 com destaque. Não poderia ser diferente em uma sociedade que se funda e reproduz na propriedade privada. Entretanto, combina-se tal direito com a livre iniciativa, ou seja, a responsabilidade em garantir esse direito à propriedade privada recai muito mais sobre o indivíduo do que sobre o Estado ou a sociedade. Portanto, ousa-se afirmar aqui, que o direito à propriedade privada significa na verdade a garantia de proteção da propriedade àqueles que já a possuem, impedindo que os desprovidos da mesma coloquem em risco aquilo que pertence privadamente aos primeiros. Observa-se claramente isso na situação do Movimento Sem-Terra no Brasil, visto que na esmagadora maioria das vezes a justiça sobrepõe o direito à propriedade dos latifundiários, em detrimento deste mesmo direito aos integrantes do Movimento, bem como de seu direito à moradia adequada, ao trabalho, entre outros.

Nesse sentido, observa-se que a possibilidade de acesso à propriedade historicamente foi restrita às classes mais abastadas da sociedade. Contudo, os instrumentos jurídicos dispostos no capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988 são meios que podem amenizar essa condição. Em consonância com o princípio da função social da propriedade, podem conduzir a uma perspectiva de priorização daqueles desprovidos de propriedade e cujo direito à moradia vem sendo violados.

Embora haja defensores de que os instrumentos dispostos na Constituição Federal sejam aplicáveis independentemente de lei específica de regulamentação, foi intensa a mobilização social em torno da reivindicação por tal lei. No entanto, é exatamente no período pós-constitucional que o país adere à lógica neoliberal e passa a seguir minuciosamente aos ditames dos organismos internacionais, principalmente do Fundo Monetário Internacional – FMI. A partir das medidas decorrentes desta subserviência, os empréstimos habitacionais foram dificultados, tornando-se inacessíveis à população detentora de renda inferior a doze salários mínimos, o que significa excluir (na época) mais de 70% da população brasileira (MARICATO, 2002).

Ainda que esse contexto político tenha gerado certa retração dos movimentos sociais, o Fórum Nacional de Reforma Urbana merece destaque por ter persistido na luta pela

aprovação do Projeto de Lei 5.788/90, que tratava sobre a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Somente após mais de uma década de reivindicação foi promulgada a Lei 10.257 em julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. Tal aprovação significou um grande avanço em termos legais no âmbito da política urbana, embora sua aplicação seja ainda extremamente morosa e limitada na maioria dos municípios brasileiros.

A seguir trata-se sobre a questão fundiária perante o novo contexto decorrente da aprovação do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades em 2003 e a promulgação da Lei 11.977/2009.

3.3. A questão fundiária a partir do Estatuto da Cidade, do Ministério das Cidades e da Lei 11.977/2009

Passados treze anos de espera e de luta foi aprovado o Estatuto da Cidade, que criou instrumentos importantíssimos para a modificação da lógica de organização das cidades. Em termos de regularização fundiária o Estatuto trouxe em seu bojo instrumentos jurídicos que permitem a garantia da segurança da posse de imóveis urbanos em situação de irregularidade, entre os quais é possível citar as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, a concessão de direito real de uso, a usucapião especial de imóvel urbano, a regularização fundiária.

O Estatuto também cita a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM, no entanto, as disposições referentes a tal instrumento foram vetadas, sendo dispostas posteriormente na Medida Provisória 2.220, de setembro de 2001. Estes artigos foram vetados a pedido de uma organização sindical formada principalmente por promotores imobiliários de São Paulo, e como afirma Maricato (2002), essa posição “tratou-se muito mais de um raciocínio conservador na linha de ‘a regularização vai incentivar mais ocupações’, como se o principal incentivo às ocupações não fosse a falta de alternativas” (p. 110).

O Estatuto da Cidade trouxe inovações, tais como a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, a fim de permitir a redução de custos e aumentar a oferta de lotes populares, bem como a isonomia de condições para agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos de urbanização, resguardado o interesse social dos mesmos.

Traz em seu bojo instrumentos urbanísticos que visam garantir a função social da propriedade, tais como edificação, parcelamento ou utilização compulsórios de imóveis

ociosos, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública, direito de preempção (prioridade do poder público em aquisição de imóveis), consórcio imobiliário (poder público constrói em áreas privadas e paga o proprietário com unidades imobiliárias). É importante destacar que para a aplicabilidade destes instrumentos, os mesmos devem ser previstos no corpo do Plano Diretor²² dos municípios, este que por sua vez, deve ser elaborado de forma participativa, segundo o que está posto no Estatuto da Cidade. Contudo, a necessidade de inclusão destes instrumentos nos Planos Diretores dos municípios para sua aplicabilidade faz com que a responsabilidade de efetivação dos mesmos recaia somente à esfera municipal.

Merece destaque o instrumento correspondente à assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos²³, embora em geral não esteja sendo aplicado na realidade brasileira em geral.

O Estatuto da Cidade também reforça a centralidade do Plano Diretor na política urbana e dispõe sobre a necessidade de revisão a cada dez anos.

Cabe citar que estes últimos instrumentos urbanísticos citados não correspondem diretamente à regularização fundiária, contudo, há que compreendê-los, tendo em vista a necessidade de que sejam aplicados de forma articulada, já que a questão urbana depende de um conjunto de ações de regularização urbanística e fundiária e de planejamento urbano, a fim de incidir não somente na regularização das áreas urbanas já ocupadas irregularmente, mas também evitar que novos assentamentos irregulares se formem. E para tanto não basta a criação de parâmetros legais (o que já temos e inclusive somos referência a nível mundial), é necessário também posicionamento político do poder público que rompa na prática com a cultura patrimonialista que privilegia e prioriza os setores elitistas em detrimento das classes menos abastadas.

Dando continuidade à apreensão do Estatuto da Cidade, aparece a gestão democrática como princípio imprescindível da política urbana. Identifica-se uma preocupação no texto legal quanto à participação social, inclusive em termos orçamentários.

²² Constitui-se obrigatória a realização do Plano Diretor para municípios que: Possuem mais de 20.000 habitantes; Pertencem a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; Integram áreas de interesse turístico; Fazem parte de áreas influenciadas por grandes empreendimentos geradores de significativo impacto ambiental; Ou quando o município pretende aplicar o disposto no § 4º do Art. 182 da Constituição Federal de 1988.

²³ Em dezembro de 2008 foi criada a Lei 11.888, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

Com vistas a dar concretude ao disposto no Estatuto da Cidade e como resultado da reivindicação social, em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, durante o governo de Luis Inácio Lula da Silva, bem como foi elaborada a Política Nacional de Habitação de Interesse Social, que atribuiu maior autonomia aos estados e municípios para implementação da política urbana.

As ações do Ministério das Cidades pautam-se em dois eixos simultâneos: uma ação curativa, que visa a incorporação e requalificação da cidade real, através da regularização de assentamentos de baixa renda consolidados e da remoção de risco em assentamentos precários e uma ação preventiva, com fim a evitar a formação de novos assentamentos precários (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Com base nestes eixos de atuação, o Ministério das Cidades criou a Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, que possibilitou o desenvolvimento de uma concepção mais ampliada de regularização fundiária.

(...) o Governo Federal entendeu que programas de regularização formulados em qualquer nível governamental tem uma natureza curativa, remedial, devendo sempre, para terem sentido e serem sustentáveis, ser implementados em um contexto amplo de políticas públicas, urbanas e habitacionais, em todas as esferas governamentais, para intervenção no mercado imobiliário e controle efetivo dos processos de acesso ao solo urbano, visando assim quebrar o ciclo perverso que tem historicamente produzido a informalidade urbana e prevenir a continuada produção ilegal das cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 45).

Tendo por base esta concepção, o Ministério das Cidades indica que os programas de regularização fundiária devem ser combinados com planejamento urbano includente e gestão democrática dos instrumentos; Produção de novas opções de moradia social e de lotes urbanizados para os grupos de menor renda; Abertura de novas linhas de crédito, que atenda a população com faixa salarial de 0 a 3 salários; Políticas fiscais redistributivas; Criação de mecanismos para atrair o mercado imobiliário formal para a produção de moradias para a população de baixa renda (ibidem).

O Ministério das Cidades também adotou como pressupostos para a atuação o direito à moradia e à segurança da posse como direitos humanos fundamentais, o acesso à terra urbana como efeito jurídico do princípio constitucional da função socioambiental da propriedade e da cidade, a supremacia do direito público sobre o direito privado na aplicação do Estatuto da Cidade, a compreensão da natureza curativa dos programas de regularização, a necessidade de

articulação entre a regularização urbanística e ambiental com a jurídica e patrimonial e a necessidade de contribuir para a renovação dos processos de mobilização social em torno da discussão sobre o desenvolvimento urbano informal, garantindo a participação da população em todas as fases do processo.

Destarte, tendo este solo fértil como contexto, foi criado o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária, o qual contou com uma ação no Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários no ano de 2004.

Em 2007, com a inclusão da questão urbana em um dos eixos do Programa de Aceleração do Crescimento, cresceu o montante de recursos aplicados na área da política urbana. Assim sendo, a nível nacional vem sendo desenvolvidos projetos prioritários²⁴ que visam alterar as condições de vida de populações residentes em assentamentos urbanos precários, através de ações integradas de infraestrutura, habitação, saneamento ambiental, geração de trabalho e renda, educação ambiental e regularização fundiária. Tem-se, portanto, uma nova concepção de regularização fundiária, conforme será abordado logo a seguir.

Em dezembro de 2009 foi criada a Lei 11.977, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e sobre a Regularização Fundiária em Áreas de Interesse Social.²⁵ Esta lei apresenta um novo conceito de regularização fundiária e detalha os procedimentos deste processo, facilitando o processo de implementação destas ações pelos municípios brasileiros.

3.3.1. Conceito de regularização fundiária plena sob a ótica do Ministério das Cidades

Passou-se o tempo em que regularização fundiária era sinônimo de um papel comprovando a titularidade da propriedade. A nova concepção deste processo pressupõe ações articuladas, que além da legitimação da posse, garantam aos moradores o acesso à infraestrutura urbana, à moradia adequada, à acessibilidade, ao ambiente preservado, ao

²⁴ É importante lembrar que tais intervenções prioritárias visam também estimular o crescimento econômico, afinal, ao integrar as áreas urbanas informais à cidade formal haverá um crescimento do quantitativo de bens e serviços prestados e acessados pela população residente nestas áreas, ou seja, crescerá o número de consumidores formais de água e de energia elétrica, de contribuintes do IPTU, facilitará o acesso a empréstimos bancários, valorizará o território estimulando a economia imobiliária e a área da construção civil, etc.

²⁵ A regularização fundiária em Áreas de Interesse Social não está vinculada ao Programa Minha Casa, Minha Vida, embora haja interpretações neste sentido, em virtude de serem tratadas na mesma lei.

trabalho, etc. De fato, tais ações articuladas compõem aquilo que o Ministério das Cidades vem denominando de Regularização Fundiária Plena²⁶, condizente ao conceito de regularização fundiária trazido pela já citada lei nº 11.977/2009, que consiste em:

Conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Art. 46, Lei 11.977, dezembro de 2009).

No que se refere a regularização fundiária de assentamentos urbanos esta Lei trouxe maiores subsídios para que os municípios implementem processos de regularização fundiária com maior autonomia e detalhou procedimentos que devem compor estes processos.

A partir do conceito ampliado abordado acima, entende-se que a regularização fundiária, utilizada anteriormente em seu sentido estritamente jurídico, não pode ser realizada de forma efetiva sem que haja uma modificação do contexto em que se insere a moradia a ser regularizada. A regularização fundiária não se restringe a um documento que garanta a segurança da posse, visto que este, de forma isolada, não atenderá ao direito social à moradia. Faz-se necessário garantir simultaneamente condições de habitabilidade no espaço a ser regularizado, a implantação de infraestrutura, de serviços e equipamentos públicos, viabilizando ao mesmo tempo a preservação ambiental e o desenvolvimento de oportunidades de trabalho e renda. Só assim o recebimento de um título de propriedade terá sentido realmente na afirmação do direito à moradia.

Como afirma Souza (2005), a geração de trabalho e renda é fundamental para que a regularização fundiária tenha êxito, em virtude de que

(...) se um espaço segregado (sobretudo se for uma favela) receber dotação de infra-estrutura e passar por regularização fundiária sem que a renda de seus moradores se altere, há uma grande probabilidade de que ao menos uma parte da população original, que seria a beneficiária da intervenção, acabe sendo compelida a deixar o local ('expulsão branca'), por não poder arcar com o ônus tributário decorrente da regularização fundiária e, também, ao ser pressionada pela valorização de seus imóveis no mercado" (p. 113).

²⁶ Segundo Manual de Regularização Fundiária Plena (2009), elaborado pelo Ministério das Cidades.

Reitera-se, portanto, que somente a intervenção articulada em torno dos vários aspectos citados acima poderá garantir efetivamente o direito social à moradia, visto que também não seria apropriado promover a alteração das condições urbanísticas, ambientais, de habitabilidade, de geração de trabalho e renda, sem que fosse garantida a segurança da posse aos moradores da área de intervenção. Alfonsin (2004) reforça este entendimento quando diz que “a segurança da posse é um ponto central do direito à moradia e à terra, pois sem ela – independentemente se formal ou informal – o direito à moradia vai estar em permanente ameaça, e o risco de despejo ou deslocamento forçado será sempre iminente” (p.35).

Sendo este trabalho focalizado principalmente no aspecto jurídico da regularização fundiária, expressa-se o objetivo central da regularização jurídica da posse da terra, que consiste em garantir a segurança da posse dos moradores ocupantes de áreas em situação irregular. Outros benefícios resultantes da titulação da propriedade referem-se à obtenção de comprovante de residência, aceito inclusive para financiamentos habitacionais, à valorização do imóvel e, sobretudo, à contribuição para que seja superada a discriminação contra a população que vive à mercê da irregularidade, seja esta urbanística, jurídica, trabalhista, entre outras.

Neste sentido, é fundamental conhecer os instrumentos jurídicos de regularização fundiária existentes hoje que podem contribuir para que os objetivos expressos acima sejam atingidos.

3.3.2. Instrumentos jurídicos

Embora não seja o foco do presente trabalho, considera-se relevante pautar, ainda que brevemente, alguns dos principais instrumentos jurídicos que podem ser utilizados para fins de regularização fundiária²⁷.

A definição do instrumento a ser utilizado em cada processo de regularização fundiária depende das especificidades de cada área, sendo imprescindível a identificação da titularidade legítima da propriedade, ou seja, o que consta na matrícula no Cartório de Registro de

²⁷ Para aprofundamento sobre os instrumentos jurídicos de regularização fundiária, consultar: MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual de Regularização Fundiária Plena**. Brasília: Ministério das Cidades: Programa Nacional de Capacitação das Cidades, 2007. O texto aqui apresentado tem por base este Manual.

Imóveis. Alguns instrumentos são utilizados somente em áreas privadas, outros em áreas públicas e outros para ambas.

Em áreas privadas utiliza-se comumente a Usucapião Especial de Imóveis Urbanos, destinada à regularização da posse de moradores que utilizam para fins de moradia própria área de até 250m², durante no mínimo cinco anos ininterruptos, desde que não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. Este instrumento já aparece na Constituição Federal de 1988 (Art. 183) e foi reafirmando no Estatuto da Cidade, que inova trazendo a possibilidade de usucapião coletiva, para regularizar áreas em que não é possível identificar os limítrofes dos lotes. Nestes casos atribui-se a mesma fração ideal para cada morador, podendo ser diferenciada se houver acordo entre os mesmos. O Estatuto da Cidade também inovou ao garantir a gratuidade do registro do imóvel e por possibilitar que a Associação de Moradores seja parte legítima para propor a ação de usucapião especial urbana.

Em áreas públicas pode ser utilizada a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM, que destina-se a regularizar a posse de moradores que utilizam para fins de moradia própria área de até 250m², ininterruptamente e sem oposição, durante cinco anos até 30 de junho de 2001, desde que possuam apenas um imóvel. Como já colocado anteriormente, este instrumento foi vetado no Estatuto da Cidade e regulamentado em setembro de 2001, através da Medida Provisória nº 2.220. A CUEM é gratuita, pode ser transferida, vendida ou doada, pode ser utilizada em empréstimos habitacionais e também possui a modalidade individual e coletiva.

Em ordem cronológica, um dos instrumentos jurídicos mais antigos para regularização fundiária é a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, regulamentado pelo Decreto-lei nº 267, de 1979 e também citado no Estatuto da Cidade. Consiste em direito real de uso sobre propriedade alheia, em que o proprietário concede a terceiro, por tempo determinado ou indeterminado, o direito a usar sua propriedade. É uma espécie de contrato, gratuito ou oneroso, firmado entre o proprietário e o cessionário. Para fins de regularização fundiária é dispensável a licitação (Lei 8.666/1993). Este instrumento pode ser utilizado tanto para imóveis de propriedade privada, quanto do poder público. O Estatuto da Cidade estabeleceu um avanço relativo a este instrumento na medida em que quando concedidos pelo poder público para ações de habitação de interesse social possui o caráter de escritura pública e deve ser aceito obrigatoriamente em financiamentos habitacionais.

Cita-se também o instrumento jurídico denominado Aforamento, que pode ser utilizado exclusivamente para a regularização de áreas da União. O termo origina-se ainda do período colonial; O detentor direto da posse do imóvel paga uma taxa (foro) ao proprietário

legítimo do imóvel. Segundo o Manual de Regularização Fundiária Plena (2009), o foro cobrado por ano pela União corresponde a 0,6% do valor total da propriedade.

O Direito de Superfície é um instrumento que pode ser utilizado tanto em áreas públicas quanto privadas. Está disposto no Estatuto da Cidade e no Código Civil (arts. 1.369 a 1.377), e consiste em cessão do direito de uso do solo, subsolo e espaço aéreo do imóvel do proprietário para o superficiário. O contrato deve ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis, pode ser gratuito ou oneroso, por tempo determinado ou indeterminado e pode ser utilizado como garantia para financiamentos habitacionais. Este instrumento pode ser utilizado também em situações que não atendem os requisitos para a CUEM ou Usucapião.

A Doação também pode ser utilizada em áreas públicas ou privadas como instrumento que leva à regularização fundiária, onde o proprietário transfere a propriedade de forma gratuita a um donatário. Tal instrumento pode exigir ou não alguma contrapartida do donatário.

Em áreas públicas ou privadas pode ser utilizada também a Alienação (compra e venda), que consiste na venda do imóvel aos ocupantes da área. Este instrumento pode ser utilizado desde que leve em consideração a renda dos beneficiários, devendo ser estipulados valores reduzidos ou simbólicos.

Também pode ser utilizada a Desapropriação como instrumento que facilita a regularização fundiária de loteamentos irregulares. Está prevista legalmente desde 1941, quando da aprovação do Decreto-Lei nº 3.365, e após a promulgação da Lei nº 4.132, de 1962, se ampliou a possibilidade de aplicá-la para regularização fundiária.

Tendo em vista o exposto, pode-se afirmar que em termos de instrumentos legais para a efetivação da regularização fundiária o Brasil apresenta grandes avanços. No entanto, ainda há muito que avançar em termos de implementação. Firmar instrumentos legalmente é imprescindível, mas a distância existente frequentemente entre a lei e sua aplicação na realidade é muito grande. Tal aplicabilidade depende de recursos financeiros disponíveis, equipes estruturadas e capacitadas, organização institucional e, sobretudo, de vontade política dos gestores públicos.

Neste sentido, a população deve ser protagonista no processo de reivindicação para que a regularização fundiária, em seu sentido amplo, seja efetivada, bem como para que os instrumentos urbanísticos convergentes com o princípio da função social da propriedade sejam previstos no Plano Diretor Municipal, e sejam aplicados na realidade.

Por força da lei, a participação social deve ser garantida em todas as etapas dos projetos de regularização fundiária; É tarefa dos profissionais de Serviço Social estimular e

garantir essa participação, inclusive na definição dos instrumentos jurídicos. Portanto, é fundamental que os profissionais de Serviço Social conheçam tais instrumentos, de modo que possam esclarecer aos moradores as diferenças entre cada um, os critérios, as vantagens e desvantagens, a fim de que os mesmos possam opinar e decidir com clareza sobre o que lhes é mais propício.

É importante que os moradores conheçam ainda outras possibilidades de regularização da posse da terra, por exemplo, em áreas privadas há como se aplicar a Usucapião Ordinária ou Extraordinária, sendo que através da primeira é possível regularizar áreas ocupadas pacificamente e ininterruptamente por dez anos e da segunda por quinze anos. A vantagem destes instrumentos é que não se exige limite de terreno e o requerente pode ser proprietário de outro imóvel. Contudo, a regularização através destes instrumentos fica a encargo do próprio morador, inclusive o registro da propriedade no Cartório de Registro de Imóveis. Nestes casos, os moradores devem ser informados sobre outro direito disponível, que consiste na assessoria jurídica gratuita. Este direito tem base legal na Constituição Federal de 1988, que em seu Art. 5º, inciso LXXIV, dispõe que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. O Estatuto da Cidade também coloca a assistência técnica e jurídica como instrumento da política urbana, conforme já citado anteriormente.

3.4. A participação social como princípio legal constitutivo do processo de regularização fundiária

Entre os avanços do Estatuto da Cidade merece destaque a institucionalização da participação da população na gestão democrática da cidade, disposta no seu Art. 2º, inciso II, como uma das diretrizes gerais da política urbana:

Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

Assim, a participação popular deve ser garantida na elaboração dos Planos Diretores Municipais, na gestão orçamentária dos municípios, e como demonstra a citação acima, em todos os programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, criada em 2003, possui como um dos seus pressupostos a necessidade de contribuir para a renovação dos processos de mobilização social em torno da discussão sobre o desenvolvimento urbano informal e a garantia da participação da população em todas as fases do processo de regularização fundiária de assentamentos urbanos (BRASIL, 2004).

Neste sentido, a participação social como um requisito para os projetos de regularização fundiária converge ao que dispõe o Estatuto da Cidade (portanto, sustenta-se numa base legal) reafirmado nas disposições da Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável.

A participação social também foi destacada na II Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, Habitat II, realizada na cidade de Istambul, Turquia, em 1996. Na Agenda Habitat II, que é o documento aprovado consensualmente pelos países participantes da conferência, a participação aparece como um compromisso dos países, embora num viés bastante solidarista, que estimula os diversos atores sociais, inclusive da esfera privada, a se engajarem na busca pelo bem-estar social. As decisões consensuadas na Habitat II são resultado da crise do paradigma modernista/funcionalista do planejamento urbano, que provocou a formação de cidades divididas entre a legalidade e a ilegalidade, muitas delas, em situação caótica. Segundo Maricato (2002), esta Conferência deixou clara a contestação das concepções de urbanismo que vigoraram durante o século XX, “o que pode representar uma vantagem – fim do planejamento tecnocrático, burocrático e autoritário – ou uma desvantagem – demissão do Estado em relação à regulação do uso do solo” (p. 169-170).

É necessário destacar que, sobretudo, a gestão democrática da cidade é uma conquista do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que através da apresentação de emenda popular no processo constituinte de 1988 consolidou na nossa Carta Magna o Capítulo da Política Urbana. No entanto, a proposta popular foi sintetizada no texto constitucional apresentando grandes diferenças em relação à proposta original, e por isso a participação social não é citada neste capítulo da Constituição. Mas a reivindicação social levada a cabo principalmente pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana na luta pela regulamentação dos Art. 182 e 183 da CF/88, finalmente consolidou a gestão democrática da cidade como uma diretriz da política urbana, que é entendida da seguinte forma:

É a concretização da participação das associações e cidadãos na elaboração, implementação e monitoramento de todo e qualquer projeto que tenha uma implicação urbanística na cidade, que compreendam essencialmente a

produção do espaço urbano e de quaisquer intervenções que causem impacto na cidade (físico, ambiental ou social) ou que tenha um efeito potencialmente negativo na segurança da população (FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA).

Tal concepção de participação social visa efetivar os princípios da democracia direta, onde a população (ou parte dela) participa e interfere sem intermédios nas decisões que dizem respeito à sua vida, ao contrário da democracia representativa, em que a sociedade delega a “representantes” o poder de tomar tais decisões.

Enfatiza-se, portanto, que a participação social nas ações de desenvolvimento urbano está expressa em lei e representa uma conquista dos movimentos sociais organizados em torno da reforma urbana. Contudo, cabe-nos refletir conceitualmente a participação social, a fim de distinguir algumas das principais concepções existentes e explicitar aquela que utilizamos como alicerce no presente trabalho.

Maria da Glória Gohn (2001) analisa as concepções de participação social no âmbito das teorias sócio-políticas e distingue cinco perspectivas de participação, quais sejam: liberal, autoritária, revolucionária, democrática e democrático-radical. Privilegia-se aqui os conceitos de participação liberal, democrática e revolucionária.

Conforme o exposto no escrito de Ilse Gomes Silva (2003) a participação social na perspectiva liberal se restringe ao ato de votar nos processos eleitorais. É a participação peculiar do modelo de democracia liberal²⁸ (ou elitista/pluralista), que possui a concepção de um mercado político baseado no princípio da competitividade e da oferta e procura, onde os políticos competem entre si para que os eleitores (vistos como consumidores) escolham aqueles que melhor lhes “representem”. A soberania do povo consiste em escolher periodicamente entre os políticos que competem no mercado político e quem tem acesso a este mercado majoritariamente são membros da classe dominante ou de frações dela. Estes competidores do mercado político disseminam a idéia de “povo-nação” fazendo com que mesmo os grupos não pertencentes à classe dominante sintam-se contemplados por suas ofertas. Destaca-se nesta vertente a relevância do consenso, para manter a estabilidade do sistema social vigente. Gohn (2001) também afirma que nesta perspectiva entende-se que a participação decorre da ação espontânea do indivíduo e que não é permeada por conflitos relacionados às diferenças de classe, raça, etnia, gênero, religião, etc. A participação dos

²⁸ O modelo de democracia liberal foi sistematizado em 1942 por Joseph Schumpeter e aprimorado posteriormente por outros autores, dos quais se destaca Robert Dahl.

indivíduos se dá também em torno de um suposto sentimento comum de solidariedade, o que orienta inclusive as iniciativas da população em assumir responsabilidades na prestação de bens e serviços sociais.

Já a participação democrática está associada ao modelo de democracia participativa²⁹, perspectiva que defende uma participação direta na base e representativa nos outros níveis. Os adeptos desta vertente afirmam que a desigualdade sócio-econômica impõe impeditivos para a participação, sendo esta a principal crítica à perspectiva elitista, assim como a idéia de consumidor (SILVA, 2003).

Nesta visão entende-se que a participação (ainda que limitada no sistema capitalista pelos motivos expostos acima) contribui para o desenvolvimento da percepção de cooperação, compromisso com as decisões e integração dos atores sociais, bem como possibilita a formação de uma visão direcionada à defesa dos interesses coletivos e das discussões sobre a política nacional, por isso, é uma prática educativa (PATEMAN, 1992 *apud* SILVA, 2003). Permite também compreender melhor a relação entre o público e o privado (HELD *apud* SILVA, 2003).

Contudo, Silva (2003) destaca que a democracia participativa não rompe com a visão de que a política é restrita aos “especialistas” ou que as camadas populares só podem participar se forem educadas para tanto, caso contrário podem oferecer risco à hegemonia das classes dominantes. Por isso, a autora apresenta ainda o pensamento de Poulantzas e Callinicos, autores que visam alcançar um socialismo democrático, e não melhorar o sistema capitalista. Para tanto, Poulantzas considera fundamental combinar democracia direta e representativa.

A participação na forma revolucionária organiza-se em coletivos estruturados para lutar contra as relações de dominação e divisão do poder político (dependendo do contexto sócio-histórico, pode utilizar canais em conformidade com o ordenamento jurídico ou não), que possuem como horizonte a concretização de um modelo democrático onde o poder seja exercido pelo povo. No direcionamento desta perspectiva coloca-se a concepção de participação social de Safira Bezerra Ammam³⁰, cuja radicalidade é evidente.

²⁹ Criada na Europa durante a década de 1960, a democracia participativa teve como principal condicionante as manifestações populares e sindicais em protesto aos resultados do regime autoritário no Leste Europeu.

³⁰ É importante registrar que o conceito de participação social elaborado por Ammam foi publicado em 1977, época em que o país passava por um contexto bem diferenciado do atual, estando ainda sobre as bases do regime militar. Não havíamos passado pelo processo constituinte de 1988, tampouco tínhamos experiências de conselhos gestores e instrumentos decisórios legítimos como plebiscito, assembléia, lei de iniciativa popular,

Ammann (1977) conceitua a participação como um processo em que os atores sociais participam da produção, gestão e usufruto dos bens produzidos na sociedade. A participação social plena não se efetiva de forma isolada, já que deve ocorrer nestas três esferas simultaneamente. Além disso, sua concretização varia de acordo com o período histórico e espaço em que se situa, o que explica sua característica de dinamicidade.

A participação no nível da produção atinge um patamar ideal quando os trabalhadores fazem parte do domínio da propriedade dos meios de produção, na organização do trabalho, na criação do produto e na sua apropriação. A produção industrial do sistema capitalista ao instituir a separação entre proprietários e não-proprietários, a divisão social do trabalho, a distinção entre gestão e execução e a crescente especialização na esfera da produção, fez com que os trabalhadores individuais perdessem o controle sobre o processo produtivo. Sendo isso essencial à este modelo de produção em vigor, destacam-se os limites existentes para a efetivação da participação social na sociedade capitalista.

No âmbito da gestão a autora afirma que a historicidade da sociedade orienta o campo das decisões políticas e do funcionamento das organizações e é permeado por conflitos de interesses, por tensões, relações de dominação e poder e é perpassada por relações respaldadas pelos aparelhos ideológicos de Estado (ALTHUSSER, 1974 *apud* AMMAM, 1977). Assim, a gestão da sociedade pode ser exercida por todos os setores da sociedade quando os instrumentos decisórios, como o voto, o referendo, o plebiscito, a representatividade estão acessíveis a todos, quando podem participar da elaboração de planos, programas e projetos públicos, assim como quando há abertura para a crítica, para sugestões, contestações, protestos e reivindicações.

E quanto ao usufruto dos bens e serviços produzidos na sociedade, Ammann (1977) apresenta a cidadania como principal bem que deve ser garantido a toda pessoa, cujo conceito é apresentado pela autora com base na compreensão de Marshall (1963, p. 78), que entende a cidadania como a garantia de direitos civis, que contemplam as liberdades individuais como o pensamento, a expressão, a justiça, os contratos, a propriedade (a autora destaca, porém, que

conferências, etc., tal como temos hoje expressos no texto constitucional. Isso merece destaque, pois a autora faz uma análise da participação social no Distrito Federal e conclui que é praticamente nula. Hoje, talvez a análise tivesse conclusões um pouco diferenciadas principalmente no que concerne à gestão da riqueza socialmente produzida, devido ao novo aporte legal, ainda que reconheçamos os limites evidenciados na aplicabilidade dos instrumentos constitucionais de participação.

os contratos e propriedade não existem no socialismo); A garantia do direito a votar e ser votado e aos direitos sociais.

Ammam também fala sobre as condições individuais e coletivas para a participação social. No nível individual, juntamente com os requisitos informação e motivação, destaca-se a educação para participar, que fica assim expressa pela autora:

Trata-se, portanto, de propiciar ao homem, num processo de educação permanente, uma nova posição face aos problemas e o desenvolvimento de suas potencialidades e de sua capacidade criadora. Trata de permitir-lhe uma visão crítica da sociedade, a compreensão da natureza dialética das relações sociais e a convicção de que é possível transformá-las (AMMAM, 1977, p. 31-32).

É evidente a complexidade do tema participação e a heterogeneidade de formas em que se concretiza de acordo com a perspectiva adotada. Contudo, cabe citar também as palavras de Teixeira, quando afirma que:

Independente das formas de que se pode revestir, a participação significa *fazer parte, tomar parte, ser parte* de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir à *parte* implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder. (TEIXEIRA, 2002, p. 27).

Teixeira explicita a heterogeneidade dos processos de participação e admite os conflitos que os permeiam, mas não compartilha com as perspectivas que privilegiam somente uma modalidade de participação mediante as dicotomias que envolvem o processo participativo, tais como a participação direta *versus* indireta e institucionalizada *versus* “movimentalista”. O autor destaca que todas essas modalidades de participação, que permitem ao sujeito **fazer parte** de um processo ou ação coletiva, aparecem no processo político de forma mais ou menos intensa, por isso devem ser consideradas como meios possíveis para fortalecer a democracia. Isso é considerado no conceito de participação cidadã proposto pelo autor, que consiste em “processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações (TEIXEIRA, 2002, p. 30). Essa participação se efetiva atualmente por pleitos peculiares de determinados grupos sociais que se somam às bandeiras de reivindicação mais gerais e coletivas.

Com base nas concepções apresentadas, o conceito de participação social elaborado por Ammam será colocado neste trabalho como meta a ser atingida, como norte para a ação, como utopia³¹, pois tem-se clareza da impossibilidade de sua plena realização na sociedade capitalista, tendo em vista a contraposição que faz à essência deste sistema que tem na produção da propriedade privada seu principal fundamento.

Entretanto, a partir da ponderação de que a lógica desta sociedade impede a concretização plena do conceito de participação social proposto por Ammam, será adotada a concepção de democracia participativa, que deve ser fortalecida pela prática dos assistentes sociais, pois se entende que esta pode contribuir para a formação de uma nova cultura política favorável à transformação social, tendo em vista que, conforme apontado anteriormente, a participação nesta vertente democrática favorece o espírito de cooperação, coletividade, compromisso com as decisões, interesse pelas questões de cunho político e pertinentes ao país, etc. Através do fortalecimento das iniciativas político-organizativas podem se desenvolver condições para que a população repense as relações sociais vigentes. Portanto, reitera-se que o aprofundamento da democracia participativa pode ser uma estratégia para modificar o presente e atingir a participação social no seu conceito radical.

Para garantir a participação nos processos de regularização fundiária no sentido da democracia participativa é indispensável a inserção de profissionais capacitados para trabalhar com ações de mobilização social e a organização comunitária. O assistente social se constitui como um profissional habilitado para intervir na realidade social, com domínio de instrumentos técnico-operativos sustentados por teorias e por princípios ético-políticos que afirmam a garantia da participação social, a socialização de informações e a defesa intransigente dos direitos humanos, logo, com plena competência teórica, técnica e política para desenvolver o trabalho social dentro dos projetos de regularização fundiária.

A Lei 8.662/93, que regulamenta a profissão, dispõe, dentre outros itens, que são competências do assistente social:

II - elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil;

³¹ A idéia que se tem de utopia pode ser sintetizada na frase de Eduardo Galeano disponível no site http://www.cedejor.org.br/ler/3/3/253/qual_a_funcao_do_jovem_na_sociedade:

“A utopia está lá no horizonte. Aproximo-me dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para caminhar”.

III - encaminhar providências, e prestar orientação social a indivíduos, grupos e à população (BRASIL, 1993).

Assim, destaca-se a relevância da inserção dos profissionais de Serviço Social em projetos de regularização fundiária e da Política Urbana em geral, consolidando a atuação profissional neste campo sócio-ocupacional.

Compreender a questão urbana, a política atual nesta área e a questão da regularização fundiária, tem sido demanda intensa evidenciada pela equipe de Serviço Social que atua no Projeto do Maciço do Morro da Cruz, o que explicita a necessidade constante de capacitação profissional sobre estes temas.

Tendo como inspiração esta experiência, a seguir apresentam-se algumas possibilidades de atuação do Serviço Social na área de regularização fundiária, segundo o que se vislumbra no Projeto do Maciço do Morro da Cruz em curso. Dar-se-á destaque para o trabalho social nas etapas do processo de regularização jurídica das propriedades, tendo clareza de que esta ação não ocorre de forma fragmentada, mas como parte de um todo.

4. A INSERÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL EM PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – ELEMENTOS PARA REFLEXÃO

4.1. Problematicando o trabalho social nos processos de regularização fundiária: a participação social em foco

As ações profissionais sempre estão vinculadas a visões de mundo, ainda que por vezes o profissional não tenha essa clareza. E quando não há um ato reflexivo sobre as atividades realizadas no cotidiano profissional, a tendência é que as mesmas se reduzam a práticas rotineiras, mecanizadas, repetitivas, que reproduzem acriticamente tarefas já arraigadas entre as equipes de trabalho ou expressam a incorporação dos ditames da instituição empregadora. Nossas ações nunca são neutras, pois mesmo quando afirmamos não nos identificarmos com uma ou outra concepção de mundo, contribuimos para que um modelo de sociedade se reproduza, que em geral é aquela que vigora no momento presente, já que nas diversas esferas da vida social somos conduzidos, direta ou indiretamente, a incorporar os valores e comportamentos dominantes, como requisito para sustentação desta sociedade.

Por isso, ao realizarmos ações profissionais temos que nos indagarmos constantemente sobre quais são nossos objetivos ao efetivarmos tais práticas, por que fazemos e a quem fazemos.

A profissão de Serviço Social possui um projeto ético-político que orienta a formação e o exercício profissional, expresso no Código de Ética da profissão de 1993, na Lei 8.662 do mesmo ano que regulamenta a profissão e nas Diretrizes Curriculares da ABEPSS de 1996. Conforme explicita Netto (2006), os projetos profissionais são coletivos e estão vinculados a projetos societários. Nestes termos, o projeto ético-político do Serviço Social explicita o modelo de sociedade a que está vinculado, a ordem societária que defende e que em tese deve ser o norte das práticas profissionais dos assistentes sociais deste Brasil.

Assim sendo, a reflexão sobre as ações de trabalho social efetivadas por assistentes sociais em projetos de regularização fundiária de assentamentos urbanos no Brasil, perpassa inevitavelmente pela mediação com o projeto ético-político profissional e consequentemente, com o modelo societário que a orienta.

O Código de Ética do Serviço Social de 1993 destaca entre seus princípios fundamentais o compromisso dos assistentes sociais em contribuir com o aprofundamento da democracia, com a defesa e ampliação dos direitos das classes trabalhadoras, da justiça e da

equidade social, em consonância com um projeto societário que supere as relações exploratórias do sistema capitalista, conforme se observa a seguir:

- Ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis sociais e políticos das classes trabalhadoras;
- Defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida;
- Posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática;
- (...)
- Opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação/exploração de classe, etnia e gênero (CFESS, 1993);

A lei 8.662 de 1993, que regulamenta a profissão, estabelece como competências do profissional de Serviço Social:

- II - elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil;
- (...)
- V - orientar indivíduos e grupos de diferentes segmentos sociais no sentido de identificar recursos e de fazer uso dos mesmos no atendimento e na defesa de seus direitos;
- (...)
- IX - prestar assessoria e apoio aos movimentos sociais em matéria relacionada às políticas sociais, no exercício e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade;

Nesta lei a profissão demarca seu compromisso em atuar em prol da defesa dos direitos dos sujeitos, em apoiar os movimentos sociais e garantir a participação da sociedade civil nas diversas etapas de elaboração e concretização de projetos na área de Serviço Social.

As Diretrizes Curriculares da ABEPSS, concluídas em 1996 e aprovadas parcialmente pela Câmara de Educação Superior do Ministério da Educação em 2002³², também incorporaram a perspectiva crítico-dialética e estabeleceram três núcleos de fundamentação da

³² As Diretrizes Curriculares da ABEPSS foram aprovadas pela Câmara de Educação Superior do Ministério da Educação através da Resolução Nº 15 de 13 de março de 2002. Contudo, essa resolução foi aprovada contendo vários cortes em relação ao texto original das Diretrizes Curriculares elaboradas pela ABEPSS. Neste trabalho são consideradas as Diretrizes em seu texto original.

formação profissional³³ que destacam o direcionamento da formação voltado à compreensão da totalidade da vida social e do seu processo histórico e ao desenvolvimento de uma visão crítica da realidade que permita perceber os conflitos entre classes sociais vigentes na sociedade capitalista e a relação contraditória entre Estado e Sociedade. A formação acadêmica deve possibilitar a apreensão da teoria social crítica, que proporcione a compreensão do ser social, o desvelamento das relações contraditórias da sociedade burguesa e mais especificamente da realidade sócio-histórica brasileira, bem como a compreensão do processo de trabalho do Serviço Social e a relação contraditória em que se situa ao atuar no conjunto de expressões da questão social, tendo que oferecer respostas às demandas dos usuários dos serviços prestados e das instituições empregadoras.

Tendo por base o exposto, fica evidente a vinculação do projeto profissional com um projeto societário que supere as relações de dominação e que permita a emancipação dos sujeitos. Este projeto é o norte das ações efetivadas pelos profissionais de Serviço Social, das mais simples às mais complexas.

Considerando a centralidade do princípio da participação social nos processos de regularização fundiária e o compromisso dos profissionais de Serviço Social em atuar em prol da garantia da participação social e do seu aprofundamento, problematiza-se a atuação do Serviço Social no processo de regularização fundiária do Projeto do Maciço do Morro da Cruz.

Foi percorrido na seção I sobre as ações já desenvolvidas na área de regularização fundiária no Projeto do Maciço do Morro da Cruz. Na segunda seção privilegiou-se a discussão teórica sobre a questão fundiária e o conceito atual de regularização fundiária, destacando o seu princípio legal constitutivo de participação social e variadas concepções desta.

Através do que foi registrado aqui sobre o Projeto do Maciço do Morro da Cruz pode-se observar que a participação social neste é um condicionante, e se expressa através das reuniões comunitárias, comissões, Comitê Gestor, oficinas comunitárias, atividades de Educação Sanitária e Ambiental, Brigadas Comunitárias. É tarefa da equipe de Serviço Social da SMHSA realizar a mobilização dos moradores para viabilizar sua participação nestes

³³ Os três núcleos de fundamentação da formação profissional são: 1) Núcleo de fundamentos teórico-metodológicos da vida social; 2) Núcleo de fundamentos da particularidade da formação sócio-histórica da sociedade brasileira; 3) Núcleo de fundamentos do trabalho profissional.

espaços e garantir que estes sejam mantidos e solidificados enquanto instâncias democráticas de participação direta.

Entretanto, tendo em vista os registros de atas de reuniões e relatórios apresentados no primeiro capítulo, verifica-se que há certo “descompasso” entre a participação proposta e a participação efetivada. O Caderno de Orientação Técnica Social (COTs) da Caixa Econômica Federal define o seguinte objetivo do trabalho técnico social em Programas Públicos geridos pelo Ministério das Cidades:

Seu objetivo é a criação de mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, bem como incentivar a gestão participativa, garantindo a sustentabilidade do empreendimento (CEF, 2004, p. 5).

No Caderno de Orientações Técnicas para Programas de Desenvolvimento de junho de 2010 elaborado pela CEF a participação da população aparece com centralidade. Este caderno estabelece eixos estruturantes, macro-ações e ações orientadoras do trabalho técnico social. Entre os eixos merece destaque a Mobilização e Comunicação e a respectiva macro-ação de Ações Informativas (entre outras), da qual derivam as ações que promovem a socialização de informações e a compreensão do processo por parte dos beneficiários. Outro eixo estruturante corresponde à Participação Comunitária e Desenvolvimento Sócio-Organizativo, que entre suas macro-ações abarca a Mobilização e Organização Comunitária. Nesta macro-ação incluem-se ações de formação de grupos de acompanhamento de obras, fomento da participação através de reuniões, palestras, assembléias, campanhas educativas que estimulem lideranças comunitárias e moradores em geral a participar do planejamento e implementação do projeto, fortalecer entidades associativas e/ou grupos representativas, preparar a comunidade para o recebimento das benfeitorias.

As orientações do COTs de junho de 2010 referentes a programas de Urbanização e Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos pontuam as seguintes ações prioritárias do trabalho técnico social:

- Sensibilização da comunidade para participação efetiva no processo de construção do Plano ou projeto;
- Levantamento dos problemas, interesses e potencialidades da comunidade;
- Sistematização e divulgação de informações; Apresentação do Plano ou projeto para a comunidade e demais agentes envolvidos.

- Atividades junto às famílias beneficiárias visando às providências de documentação pessoal necessárias à regularização fundiária, quando for o caso (CEF, 2010, p. 59).

A dimensão participativa que permeia o COTs para Programas de Desenvolvimento Urbano da CEF oferece destaque às ações informativas, mas também contempla a participação dos beneficiários no nível do planejamento e implementação das ações. Especificamente na área da regularização fundiária fica evidente que a participação ocorre tanto no aspecto informativo, quanto na construção do Plano ou Projeto de Regularização Fundiária. O COTs para Programas Públicos de 2004 coloca a participação da comunidade na decisão, implantação e manutenção dos bens e serviços como objetivo do trabalho técnico social.

A perspectiva da participação proposta no COTs atribui destaque para a solidariedade entre os sujeitos sociais, estimulando parcerias e cooperação entre estes no enfrentamento dos problemas urbanos e, dessa forma, oculta os conflitos decorrentes da luta de classes. Sem desconsiderar os limites desta participação, há que reconhecer as possibilidades que ela confere na medida em que estimula os sujeitos a se envolverem nos espaços participativos, não somente para se informarem sobre as ações públicas que interferem nas suas vidas, mas para participar efetivamente da definição e avaliação destas.

Neste sentido, identifica-se elementos limitadores da participação no Projeto do Maciço do Morro da Cruz na questão da regularização fundiária na medida em que ela permanece principalmente no nível da socialização de informações (o que é fundamental), mas não atinge o patamar da tomada das decisões mais relevantes.

Segundo Lacaze (1993) ao escrever sobre a participação no planejamento urbano em seu livro *Métodos do Urbanismo*, afirma que existem variados níveis de participação, sendo que a socialização da informação com a comunidade sobre o que foi decidido corresponde ao primeiro nível participativo³⁴.

³⁴ O segundo nível de participação definido pelo autor é da introdução de consultas de opiniões e pesquisas públicas com a população antes da aprovação do plano, mas em última instância a autoridade decide se levará em conta as opiniões obtidas. O terceiro nível participativo consiste em aceitar a partilha do poder, onde a população é parte do processo de planejamento. O autor ainda se remete à existência de um quarto grau de participação que considera inviável, que refere-se a partilha da especialização, onde criam-se comissões que apresentam somente o olhar da comunidade e outra que apresenta a percepção técnica, sendo que prevalece aquela com maior capacidade argumentativa.

Na verdade nas primeiras reuniões comunitárias onde o Projeto foi apresentado aos moradores a questão da regularização fundiária não foi discutida, com exceção nos casos em que partiu de indagações dos moradores, como nos casos do Morro do Horácio e Penitenciária. Tendo em vista que nestas comunidades já havia sido iniciado um processo de regularização na década de 1980 através da COHAB, foram realizadas duas reuniões específicas com as lideranças comunitárias sobre regularização fundiária, as quais tiveram caráter predominantemente informativo. O mesmo ocorreu nas reuniões e abordagens domiciliares aos moradores referentes às atividades de cadastramento das famílias e levantamento topográfico.

Na medida em que as atividades coletivas se reduzem ao repasse de informações (que também é fundamental), os moradores podem se ausentar das reuniões, pois sabem que para ter conhecimento sobre o que foi tratado, basta perguntar para um vizinho que participou da reunião ou para uma liderança comunitária.

As indagações feitas pelos moradores em reuniões comunitárias, as dúvidas apresentadas pelas lideranças comunitárias na reunião do Comitê Gestor do dia 16 de setembro de 2009 e os atendimentos individualizados realizados pela equipe de Serviço Social aos moradores do Maciço do Morro da Cruz, mostram que as dúvidas, preocupações e demandas dos moradores acerca da regularização fundiária se repetem desde o início do Projeto até o momento atual.

Neste sentido, entende-se que é fundamental que os espaços de participação criados nos processos de regularização fundiária e da política urbana como um todo garantam a socialização de informações, afinal, é imprescindível que os moradores saibam o que será feito em sua comunidade. Contudo, mais do que saber o que será feito, os moradores devem ser partícipes também das decisões sobre as ações a serem realizadas na sua comunidade. Só assim estes realmente poderão se sentir “parte de”, sujeitos do processo.

Conforme o exposto acima em que se destacou o compromisso ético-político dos profissionais de Serviço Social com o aprofundamento da democracia e garantia de direitos dos usuários, é fundamental que estes profissionais direcionem cada vez mais sua atuação no sentido de contribuir para a ampliação de espaços participativos e para a radicalização da democracia participativa, tendo como norte a concretização de uma participação social plena, tal como apresentado nas palavras de Ammam.

A seguir buscar-se-á sistematizar algumas diretrizes e procedimentos que se vislumbram como possibilidades de ampliação do trabalho social em processos de regularização fundiária, tendo como base o Projeto do Maciço do Morro da Cruz.

4.2. Identificando diretrizes e procedimentos de ação do trabalho social nos processos de regularização fundiária na perspectiva da democracia participativa

Tendo em vista a incipiente experiência com o exercício da profissão de Serviço Social através da realização do estágio curricular na Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental de Florianópolis, que permitiu uma aproximação com a política urbana e com ações de regularização fundiária, arrisca-se aqui propor alguns elementos sobre o trabalho social em processos de regularização fundiária, de acordo com o que se visualiza como possibilidade a partir da experiência concreta.

Neste sentido, a seguir são pontuadas três diretrizes norteadoras do trabalho social na área de regularização fundiária, bem como algumas ações que podem ser efetivadas de acordo com tais diretrizes.

- 1) Radicalização da participação social, permitindo que a população beneficiária da regularização fundiária seja protagonista nos processos decisórios que interferem efetivamente em sua vida;

Sabemos que o assistente social, na condição de assalariado, possui uma relativa autonomia para desenvolver suas ações de acordo com o que a profissão se propõe no projeto ético-político. Como afirma Iamamoto (2007),

Verifica-se uma tensão entre projeto profissional, que afirma o assistente social como um ser prático-social dotado de liberdade e teleologia, capaz de realizar projeções e buscar implementá-las na vida social; e a condição de trabalhador assalariado, cujas ações são submetidas ao poder dos empregadores e determinadas por condições externas aos indivíduos singulares, às quais são socialmente forçados a subordinar-se, ainda que coletivamente possam rebelar-se (p.416).

Assim sendo, a maneira como se efetiva a participação social não depende somente dos profissionais de Serviço Social, pois expressa interesses e concepções de mundo distintas existentes em meio às equipes técnicas e gestores. Não obstante, dentro “dessa relativa autonomia” que o assistente social possui, pode utilizar sua capacidade política de propor, argumentar, apresentar dados empíricos e fundamentações teóricas e legais, a fim de buscar garantir a participação da população nos espaços decisórios.

Na Comissão Municipal de Regularização Fundiária, por exemplo, não há representantes da sociedade civil. Em consonância com o princípio da gestão democrática da cidade, disposta no Estatuto da Cidade, esta comissão deveria garantir a participação de

representantes da sociedade civil do município, pois é neste espaço que são tomadas as decisões mais gerais e relevantes concernentes à regularização fundiária.

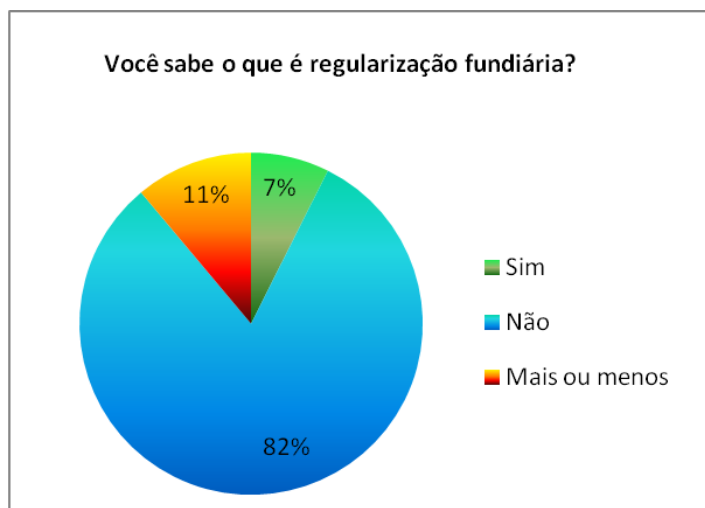
O mesmo se afirma em relação ao Grupo Técnico Executivo de Regularização Fundiária, que também deveria garantir a participação de representantes das comunidades que estão em processo de regularização fundiária, tal como consta no próprio decreto que cria o grupo.

À título de exemplo, destacam-se questões iniciais a serem discutidas e decididas conjuntamente com a população, tais como, a definição do instrumento jurídico de regularização fundiária a ser aplicado em cada comunidade, o que será feito nos casos de terrenos que excedem 250m², nos casos de aluguel, de pessoas que possuem mais que um imóvel, de imóveis utilizados para comércio, prestação de serviços e fins religiosos, etc.

Há que ressaltar que os moradores precisam se apropriar do que seja regularização fundiária, como se efetiva e quais suas finalidades, quais os instrumentos jurídicos de regularização fundiária, etc., para poderem decidir sobre as questões acima pontuadas.

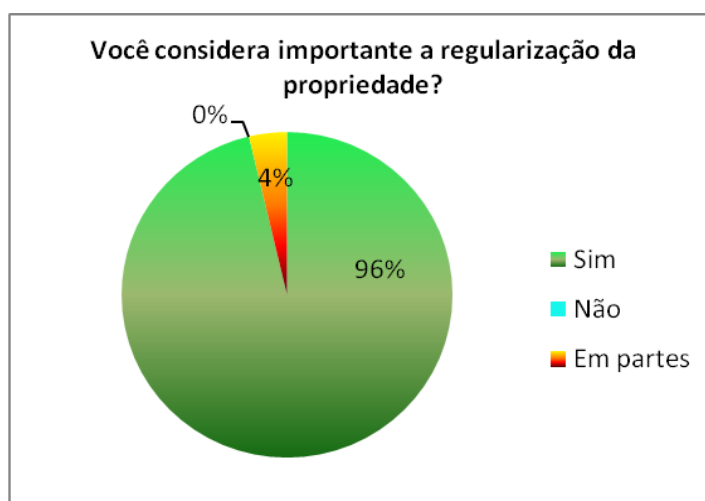
Entre as ações do trabalho social cabe, portanto, capacitar os moradores sobre estas questões. O próprio conceito de regularização fundiária pode ser estranho a grande parte dos moradores. Isso pode ser observado através de um levantamento de dados sobre regularização fundiária realizado na comunidade da Serrinha por esta estagiária, como parte das atividades previstas no projeto de intervenção elaborado na disciplina de Supervisão Pedagógica de Estágio Curricular Obrigatório I³⁵. Embora a amostra não tenha sido expressiva, considerando que somente 27 moradores foram entrevistados de um universo de 572 domicílios, as respostas apresentam indicativos de que o termo regularização fundiária não é muito conhecido entre os moradores, visto que 22 pessoas responderam que não sabem o que é regularização fundiária, correspondente a 82% dos entrevistados, como mostra o gráfico a seguir.

³⁵ Este levantamento de dados foi realizado na Serrinha, pois esta será a primeira comunidade do Maciço Central em que será feita a regularização fundiária através do Projeto do Maciço do Morro da Cruz. O universo de domicílios existentes na Serrinha corresponde a 572 (de acordo com os dados disponíveis no sistema de georreferenciamento da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental de Florianópolis – cadastramento de 2008). Para acessar os dados restantes vide apêndice II.



Entre os que afirmaram que sabem ou tem noção do que é regularização fundiária, destacam-se as seguintes respostas: “algo em relação aos terrenos”, “se a pessoa tem o terreno esse tem que ser regularizado para que comprove que é da gente”, “sobre o terreno, lote, coisa assim”, “ter escritura do terreno”.

No entanto, quando questionado se o morador considera importante a regularização da propriedade quase todos os moradores responderam que sim, e através de suas justificativas pode-se perceber que possuem uma noção sobre o que é a regularização da propriedade, só não possuem conhecimento sobre o termo regularização fundiária.



Entre as justificativas cabe destacar algumas: “Por que é da gente né, porque a gente não tem endereço; A gente pagou tudo, mas é como se a gente não fosse dono”, “É da gente, é

mais seguro”, “Por que vou ter uma garantia, um documento”, “Moro de aluguel, é importante que seja regularizado, que sobre um lugarzinho pra gente morar”, “Pelo comprovante de residência, pois tudo o que a gente vai fazer precisa, pro posto de saúde também. Pro proprietário também é importante”, “É uma forma de caso a pessoa quiser vender ter escritura”, “Por que tem o papel certinho. Hoje você vai no banco e não tem papel nenhum”, “Muito importante, valoriza mais né, e sei lá, a gente quer ser igual a todo mundo né. Se não a gente nunca se considera dono né”, “Pra tudo, por que se não tem um comprovante que é teu, a pessoa fica com medo de alugar uma casa assim”. “Por que eu teria água e luz em meu nome, teria comprovante de residência. Se tivesse nome nas ruas seria mais fácil”. Destaca-se também a justificativa do morador que respondeu que considera a regularização fundiária importante em partes: “Por um lado sim, pois tem escritura, mas por outro tem que pagar pelo IPTU e tem gente que não pode pagar”.

Percebe-se que os moradores possuem várias expectativas quanto à regularização fundiária, que vão desde a segurança da posse como garantia para poder alugar ou vender a casa, a obtenção de comprovante de residência, a regularização das ruas, e a superação de estigmas criados sobre a população que vive na informalidade.

O fato de que os moradores consideram importante a regularização fundiária é um fator fundamental para que a população participe dos espaços de discussão e decisão sobre o tema, os quais devem ser organizados pela equipe de Serviço Social. No referido levantamento de dados realizado com os moradores da Serrinha estes foram indagados sobre sugestões de meios para divulgação e esclarecimentos sobre regularização fundiária. Entre as respostas obtidas a maioria dos moradores sugeriu a realização de reuniões na Casa São José³⁶. Também apareceram sugestões de fazer reuniões com as lideranças comunitárias, passar carro de som na comunidade, distribuir panfletos explicativos, passar nas casas dos moradores e divulgar no rádio e televisão.

Também podem ser realizadas oficinas descentralizadas, por ruas ou trechos da comunidade, pois sendo menor o número de moradores envolvidos facilitaria a divulgação da atividade e o respectivo desenvolvimento. Após transcorridas essas oficinas de apresentação e discussão sobre o tema poderiam ser realizadas assembléias deliberativas com os moradores

³⁶ Organização Não-Governamental vinculada à Ação Social da Igreja Católica Santíssima Trindade, que realiza atividades educativas, culturais e esportivas com crianças e adolescentes da comunidade Serrinha, no período inverso à escola. As reuniões comunitárias vinculadas ao Projeto do Maciço do Morro da Cruz são realizadas nesta instituição.

da comunidade em geral, a fim de decidir sobre as questões relevantes ao processo de regularização fundiária em sua comunidade.

- 2) Desencadeamento de um senso crítico da população beneficiária sobre a realidade fundiária e habitacional brasileira;

É fundamental que o processo de regularização fundiária permita aos seus beneficiários uma compreensão e reflexão crítica sobre a questão fundiária e habitacional brasileira. São inúmeros os temas que podem ser discutidos com os moradores em oficinas comunitárias, explicitando a relação entre o local e o global e do particular ao coletivo, ou seja, partindo das condições vivenciadas pelos próprios moradores locais e de casos particulares para pensar a condição concreta da classe trabalhadora brasileira.

Portanto, a metodologia dialética é indutiva, nela o processo de teorização do real vai do pessoal ao coletivo, do biográfico ao histórico, do local ao nacional, do específico ao geral, do conjuntural ao universal, do parcial ao estrutural, do concreto ao abstrato. A teorização deve regressar à prática do grupo popular como uma nova luz. A luz não acrescenta nada ao real, mas permite vê-lo melhor, entendê-lo, captá-lo cientificamente. Enfim, a teoria se faz guia para a ação transformadora do real (BETTO, 1986, p. 77-78).

Frei Betto também enfatiza o compromisso dos intelectuais orgânicos, vinculados à classe trabalhadora, no processo educativo emancipatório;

Penso que esse deve ser o nosso trabalho como intelectual orgânico. Intelectual orgânico é aquele que efetivamente está ligado ao movimento popular, e cuja função é abrir o leque, abrir o ângulo e permitir que as pessoas entendam sua luta, os seus conflitos e os seus problemas, dentro de um contexto mais profundo, mais dinâmico, mais histórico e mais global (BETTO, 1986, p. 80).

Partindo da realidade concreta dos moradores, o profissional de Serviço Social pode colocar em pauta a discussão sobre as desigualdades sociais e seu reflexo na configuração do espaço urbano, a concentração de terras histórica no país, o êxodo rural, a segregação espacial urbana, o déficit habitacional, formalidade/informalidade ocupacional, a luta dos movimentos sociais na conquista de direitos, direito à moradia adequada, entre outros temas relevantes para compreender a questão fundiária e habitacional local e nacional, dentro da lógica da sociedade vigente.

Estes temas podem ser tratados de forma lúdica, utilizando como materiais de apoio reportagens de revistas e jornais, breves vídeos ou fotos que retratem os temas a serem discutidos, músicas, apresentação de histórias, etc. Seria interessante também estabelecer

parcerias com escolas e entidades que trabalham com crianças e adolescentes para que estes temas fossem abordados durante as atividades educativas.

Tais ações podem contribuir para o desenvolvimento embrionário de uma leitura crítica da realidade e da compreensão da força da população organizada na conquista de direitos e nas mudanças sociais concretizadas.

3) Publicização e defesa dos direitos dos usuários concernentes à regularização fundiária e à questão habitacional;

O compromisso ético dos profissionais de Serviço Social na defesa intransigente dos direitos humanos está instituído entre os princípios do Código de Ética da profissão. Portanto, nos processos de regularização fundiária cabe ao assistente social elucidar aos beneficiários que o título de propriedade que garante a segurança da posse perpassa pelo direito à moradia adequada, tarefa esta garantida no Estatuto da Cidade.

Para que os usuários reivindiquem o atendimento dos seus direitos é imprescindível, obviamente, que tenham conhecimento sobre eles. Entende-se que a publicização dos direitos aos usuários pode ocorrer de diversas formas e em vários espaços, seja através de atendimentos individualizados, reuniões comunitárias, oficinas, exposição de cartazes, distribuição de cartilhas e boletins informativos, etc.

É importante evidenciar que o direito à moradia, a segurança da posse, o princípio legal da gestão democrática da cidade, entre outros direitos e princípios instituídos legalmente, são resultados de conquistas históricas da mobilização social da classe trabalhadora organizada. Os direitos, tal como reconhecidos legalmente ou como concretizados na realidade, não são estáticos; Ora se ampliam, ora se retraem. Expressam os conflitos e tensões existentes na sociedade, mas de forma geral, sua ampliação ou retração depende da capacidade que a classe trabalhadora possui em cada momento histórico de se organizar, reivindicar e resistir.

Ao se reconhecerem como sujeitos de direitos e compreenderem a importância da organização coletiva para que os mesmos se efetivem, os moradores podem passar a interpretar os espaços de participação social com outro significado e se apropriar mais efetivamente deles.

A defesa dos direitos dos usuários pelos assistentes sociais exige também que os profissionais de Serviço Social participem e se posicionem nos espaços decisórios junto às equipes técnicas multiprofissionais e gestores, bem como em outros espaços que vão além da instituição de trabalho, tais como o processo de construção, aprovação e execução do Plano Diretor Municipal.

Através do exercício de reflexão sobre a experiência concreta que vem sendo efetivada no Projeto do Maciço do Morro da Cruz, o marco legal referente à regularização fundiária e a mediação com o projeto ético-político do Serviço Social, chegou-se nestas três diretrizes fundamentais e ações a elas vinculadas.

Obviamente os assistentes sociais desenvolvem inúmeras outras atividades dentro do processo de regularização fundiária, das quais várias foram registradas, inclusive, no primeiro capítulo deste trabalho (cadastramento das famílias, obtenção de comprovante do tempo da posse da terra, divulgação de atividades relacionadas à regularização fundiária, etc.). Entende-se que todas essas ações são guiadas simultaneamente pelas três diretrizes citadas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que o campo da política urbana e, dentro dela, da regularização fundiária, é bastante complexo e desafiador aos assistentes sociais e demais profissionais que atuam nessa área.

Os avanços obtidos na esfera legal em relação aos direitos sociais estão em consonância ao direcionamento do projeto ético-político do Serviço Social. A inclusão do princípio da gestão democrática da cidade no marco normativo do Estatuto da Cidade acresce as possibilidades para que os assistentes sociais atuem de acordo com os princípios norteadores da profissão.

A concepção ampla de regularização fundiária plena difundida pelos próprios órgãos oficiais converge com a percepção defendida pela profissão de Serviço Social de que as políticas públicas não podem ser fragmentadas e isoladas.

O direito à moradia, à segurança da posse, a participação social como princípio legal constitutivo dos processos de regularização fundiária, etc., atribuem inúmeras possibilidades para a efetivação do trabalho social numa dimensão emancipatória, que transcenda ações rotineiras e mecanizadas, que contribua para a formação de um senso crítico entre os usuários, que fortaleça os direitos destes, e que através destas ações potencialize as micro-mudanças que direcionam para uma transformação social.

Embora a participação seja instituída hoje como um princípio legal que deve perpassar os processos de regularização fundiária, é um conceito que varia de acordo com as diferentes concepções de mundo e interesses que envolvem os sujeitos, instituições, governos, etc.

Portanto, é fundamental que os profissionais de Serviço Social inseridos nos processos de regularização fundiária tenham clareza do conceito de participação social que norteia suas ações cotidianas.

O Projeto do Maciço do Morro da Cruz é “uma experiência piloto de gestão participativa, onde a sociedade civil tem espaços legitimados de participação e interação com o poder público” (SILVA, 2010, p. 1). Portanto, este projeto expressa um avanço imensamente significativo no campo da gestão democrática da cidade, não obstante, apresenta também limitações.

Os profissionais de Serviço Social inseridos no Projeto referido possuem veemente compromisso com a atuação profissional e a cada dia se defrontam com novos desafios, entre eles evidencia-se a necessidade de contribuir para a radicalização da participação, superando o nível da socialização de informações, que embora seja fundamental, não pode aqui permanecer.

Neste trabalho buscou-se refletir criticamente sobre o trabalho social na área de regularização fundiária, tendo por base o Projeto do Maciço do Morro da Cruz que vem sendo realizado pela Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental. Os apontamentos aqui destacados tem como intuito contribuir para o trabalho profissional dos assistentes sociais nesta área. Por isso, no último capítulo apresentou-se algumas modestas propostas do que se vislumbra como possibilidades para o trabalho social nesta área. Qualquer contribuição que estas propostas e o trabalho como um todo possa oferecer à atuação dos profissionais de Serviço Social, significará a concretização do principal objetivo deste trabalho de conclusão de curso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIKO, Alex Kenya. COELHO, Leandro de Oliveira (2004). **Procedimentos de gestão de mutirão habitacional para população de baixa renda**. Disponível em: <<http://alexabiko.pcc.usp.br/artigos/AbikoCoelho-final.pdf>> Acesso em 02 de novembro de 2010.

ALFONSIN, Betânia. EDÉSIO, Fernandes (Orgs). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

AMMAM, Safira Bezerra. **Participação social**. São Paulo: Cortez, 1977.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (1996). **Diretrizes Curriculares**. Disponível em: <http://www.abepss.org.br/briefing/graduacao/Lei_de_Diretrizes_Curriculares_1996.pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2010.

BETTO, Frei. FREIRE, Paulo. **Essa escola chamada vida**: depoimentos ao repórter Ricardo Kotscho. 4 ed. São Paulo, Ática, 1986.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. **Lei nº 8.662**: Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Brasília: DF, Senado, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8662.htm. Acesso em: 03 de outubro de 2010.

_____. **Lei nº 10.257**, Estatuto da Cidade. Brasília, julho de 2001.

_____. **Lei nº 11.977**: Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e sobre Regularização Fundiária em Assentamentos Urbanos. Brasília, dezembro de 2009.

CEF. Caixa Econômica Federal. **Caderno de Orientações Técnicas – COTs**. Junho de 2010.

_____. _____. **Caderno de Orientação Técnica Social**: Programas Setor Público. Março de 2004. Disponível em: https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/publicacao/texto/programa/Cots_setor_publico.pdf. Acesso em 15 de novembro de 2010.

CAMPOS, Edson Telê. **A Expansão imobiliária e seus impactos ambientais em Florianópolis**. Florianópolis, SC: Insular, 2004.

COMITÊ GESTOR. **Regimento Interno do Comitê Gestor do Projeto do Maciço do Morro da Cruz.** Florianópolis, Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, junho de 2008.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Código de Ética do Assistente Social.** Brasília: CFESS, 1993.

ENGELS, Friedrich. **El problema de la vivienda:** y las grandes ciudades.. Barcelona [Espanha]: G. Gili, 1977.

FERREIRA, João Sette Whitaker. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política urbana e habitacional no Brasil:** Módulo 1, Aula 1 (Curso à Distância Urbanização de Favelas). Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA. **Gestão democrática da cidade.** Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/reforma/pagina.php?id=2607> Acesso em: 09 de setembro de 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001.

GRADE, Marlene. **Fórum do Maciço do Morro da Cruz e AGRECO como espaço transitório:** germinando a espacialização de relações solidárias em Santa Catarina. (Tese Doutorado). Florianópolis: UFSC/CFH, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2006.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

IBGE. Países: Brasil: **População** (2009). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>. Acesso em 25 de agosto de 2010.

IGUATEMI CONSULTORIAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. **Cadastramento censitário das 16 comunidades do Maciço do Morro da Cruz:** 5º relatório referente a 03/10/2008 a 05/11/2008. Florianópolis: Iguatemi, 2008.

LACAZE, Jean-Paul. **Métodos do urbanismo.** Campinas, SP: Papirus, 1993.

LEITE, Odilon de Paiva. SANTANA, Marcos Jorge Almeida. **A verticalização da habitação popular nas favelas em Salvador pelos autoconstrutores (sem data).** Disponível em: <info.ucsal.br/banmon/Arquivos/Mono3_0064.doc> Acesso em: 02 de novembro de 2010.

LONARDONI, Fernanda Maria. **Aluguel, informalidade e pobreza: acesso à moradia em Florianópolis**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. Florianópolis: UFSC/CTC, 2007.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Planejamento urbano e política fundiária. **Cadernos cidades**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

_____. **Urbanização de Favelas: experiência do PAC**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

_____. **Manual de Regularização Fundiária Plena**. Brasília: Ministério das Cidades: Programa Nacional de Capacitação das Cidades, 2009.

NETTO, José Paulo. **A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social**. In: Serviço Social e Saúde (2006). Disponível em: http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto2-1.pdf. Acesso em 21 de outubro de 2010.

ONU – Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada. **Mais que um teto e quatro paredes**. Disponível em: <http://direitoamoradia.org/pt/conheca/direito-a-moradia/componentes-da-moradia-adequada/>. Acesso em 25 de agosto de 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Decreto Nº 7428/2009: Cria Grupo Técnico Executivo de Regularização Fundiária**. Florianópolis: agosto de 2009.

_____. **Decreto Municipal Nº 7497/2009: Cria Comissão Municipal de Regularização Fundiária**. Florianópolis: setembro de 2009.

_____. **Lei Complementar Nº 158**. Florianópolis, 2005.

_____. **Lei Nº 5831**. Florianópolis, 2001.

ROLNIK, Raquel. Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades (Aula I, Módulo I, Educação à Distância). In: PINHEIRO, Otilie Macedo [et al.]. CARVALHO, Celso Santos. GOUVÊA, Denise. BALBIM, Renato (coords.). **Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena**. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

_____. É possível uma política urbana contra a exclusão? In: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez. v.23, n.72, p. 53-61, nov. 2002.

SILVA, Fabiana de Macedo Soares. **A gestão participativa do Projeto do Maciço do Morro da Cruz:** um estudo de caso. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Social. ITECNE: Florianópolis, junho de 2010.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na reforma do estado.** São Paulo: Cortez, 2003.

SMHSA. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental. **Reuniões Comunitárias no Maciço do Morro da Cruz: atas de reunião.** Florianópolis: SMHSA, 2007 a 2010.

_____. **Grupo Técnico Executivo de Regularização Fundiária** (ata de reunião). Florianópolis: SMHSA, julho de 2009.

_____. **Sub- Projeto Técnico Social do Projeto do Maciço do Morro da Cruz.** Florianópolis, SMHSA, novembro de 2007.

_____. **Relatórios mensais de Acompanhamento do Trabalho Técnico Social:** Projeto do Maciço do Morro da Cruz. Florianópolis: SMHSA: 2008, 2009 e 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil 2005.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** 3. ed. São Paulo: Cortez. Recife: EQUIP. Salvador: UFBA, 2002.

VILLAÇA, Flávio. **A delimitação territorial do processo urbano.** (1997) Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/intra497.pdf>> Acesso em 03 de novembro de 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE I

Questionário sobre regularização fundiária

1) Você considera importante a regularização do imóvel?

1- () Sim 2- () Não 3- () Em partes

Por quê?

2) Você pensa ou já pensou em sair da comunidade?

1- () Sim 2- () Não 3- () Às vezes

Por quê?

3) Você tem idéia da valorização do imóvel após as obras de infraestrutura e obtenção do título de propriedade ou concessão de uso?

1- () Sim 2- () Não 3- () Mais ou menos

Quanto você opinaria?

4) Você é a favor que os imóveis usados para comércio ou prestação de serviços sejam regularizados?

1- () Sim 2- () Não 3- () Em partes

Por quê?

5) Que tipos de comércio e serviços você considera importante para a região?

1- () Mercados

2- () Creche

3- () Escola

4- () Farmácia

5- () Padaria

6- () Salão de beleza

7- () Lan House

8- () Bar

9- () Lojas de vestuário

10- () Posto de saúde

11- () Posto policial

12- () Outros:

6) Para a regularização do imóvel pela PMF o morador deverá se enquadrar em alguns critérios; Se a PMF definir como critérios que o morador deve possuir terreno com no máximo 250m² e possuir somente um imóvel utilizado para fins de moradia própria, o que você pensa nas seguintes hipóteses:

6.1) Se você possuísse terreno com mais de 250 m², acredita que o mais correto seria :

1- () Ceder a área que excede os 250m².

2- () Pagar pela área excedente.

3- () Outras sugestões:

6.2) Se você morasse de aluguel, pensa que:

1- () A propriedade deveria ficar em nome do locador;

2- () A propriedade deveria ficar em seu nome (do locatário) e o locador deveria ser indenizado pela benfeitoria;

3- () A propriedade deveria ficar em seu nome (do locatário) e o locador não deveria ser indenizado pela benfeitoria.

4- () Outras sugestões:

Você sabe o que é regularização fundiária?

1- () Sim 2- () Não 3- () Mais ou menos

Opinião: _____

Você possui sugestões para a divulgação e esclarecimentos sobre o processo de regularização fundiária?

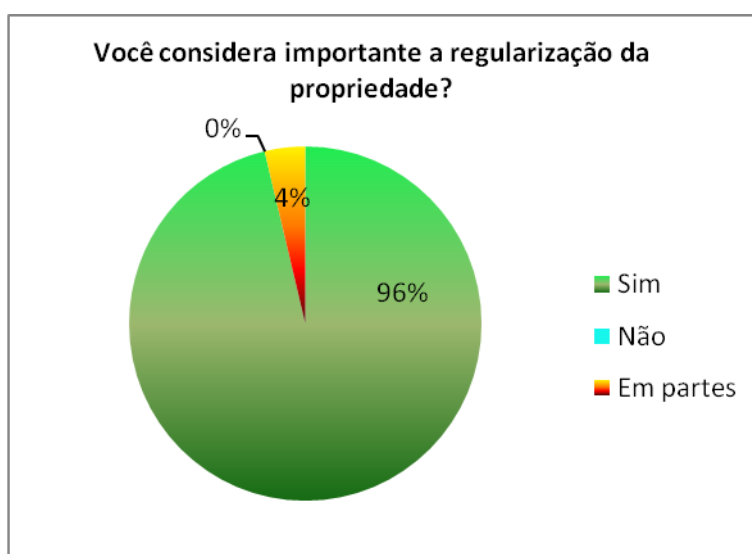
1- () Sim 2- () Não

Se sim, quais?

APÊNDICE II

Levantamento de dados sobre regularização fundiária na Serrinha

O levantamento de dados envolveu 27 moradores de várias partes da comunidade. A seguir são apresentados os dados brutos na íntegra.



Justificativas:

“É importante ter um documento garantindo que o terreno é seu; Construí minha casa com muita luta, e posso dizer que é minha, mas o terreno não é meu. Mas acho que deveria ser cobrado pela regularização, nem que seja em pequenas prestações e fique a vida inteira pagando, pois quando você ganha algo, podem te tirar e quando paga pode dizer que é seu. Quando você paga, com muita luta, tem orgulho de dizer: ‘isso é meu’”.

“Por que vou ter uma garantia, um documento”.

“Pra tudo, por que se não tem um comprovante que é teu, a pessoa fica com medo de alugar uma casa assim”.

“Já procurei regularizar a casa e não consegui. Não tinha dinheiro na época” (há 7 anos atrás).

“Por que eu teria água e luz em meu nome, teria comprovante de residência. Se tivesse nome nas ruas seria mais fácil”.

“Moro de aluguel, é importante que seja regularizado, que sobre um lugarzinho pra gente morar”.

“Pra provar que o terreno é seu”.

“Pelo comprovante de residência, pois tudo o que a gente vai fazer precisa, pro posto de saúde também. Pro proprietário também é importante”.

“É melhor, ao menos tem alguma coisa que comprova que o cara é proprietário; Por que antigamente aqui foi tudo tomado”.

“Por que é um documento que prova que é da gente”.

“Por que a gente tem que ajeitar; as ruas, as casas que estão em risco”.

“Pois tem um documento comprovando que é teu; Até se uma hora quiser vender”.

“Pois pelo menos a gente sabe o que é direito, o que não é; Sabe o que paga. Por que na verdade a gente comprou aqui e tem só contrato de compra e venda, mas não vale pra nada”.

“Por que é da gente né, porque a gente não tem endereço; A gente pagou tudo, mas é como se a gente não fosse dono”.

“Há um tempo atrás tentou fazer umas ‘coisas’ e não tinha documento; Se tá tudo legalizado é bem mais fácil”.

“Escritura é bem melhor pra gente, pra tudo né”.

“As coisas não podem ser de qualquer jeito, tem que ter rede de esgoto”.

“É da gente, é mais seguro”.

“Por que tem o papel certinho. Hoje você vai no banco e não tem papel nenhum”.

“Por um lado sim, pois tem escritura, mas por outro tem que pagar pelo IPTU e tem gente que não pode pagar”.

“É uma forma de caso a pessoa quiser vender ter escritura”.

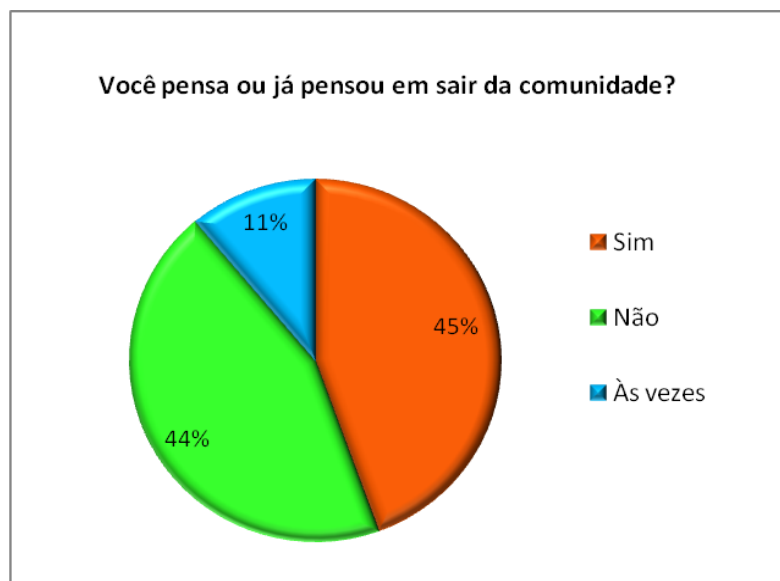
“Muito importante, valoriza mais né, e sei lá, a gente quer ser igual a todo mundo né. Se não a gente nunca se considera dono né”.

“Pelo menos tem declaração que aquilo é teu né”.

“Melhor pra gente né, uma garantia a mais; Por que a gente não tem como legalizar; Pagar pra legalizar não tem como”.

“Por que a gente não tem escritura né, tem só contrato de compra e venda”.

“A melhor coisa que tem é ter as coisas regularizadas”.



Justificativas:

“Só se tivesse dinheiro para comprar um lugar muito bom”.

“Tenho vontade de voltar pra minha terra (Lages). Aqui o pessoal é muito frio, e tenho familiares lá. O dia que puder voltar eu volto. A maioria do pessoal veio pra cá só pra trabalhar depois de um tempo quer voltar”.

“Falta policiamento e é muito violento”.

“Por enquanto não, pois estou em tratamento na UDESC, fica mais perto”.

“Por que na minha rua não há poste de luz e o que tem é quebrado. A água também é escassa”.

“Se a casa fosse minha eu ficaria, pois gosto do lugar, pela localização, é perto de tudo. Mas como não é meu penso em sair às vezes”.

“É muito amontado, muito morador perto do outro. Isso aí não é muito bom”.

“Por que aqui tá um rolo, o pessoal da Prefeitura falou pra ir lá ver a questão da água, só que por fim falaram que não foi liberado, e sem água com as crianças fica difícil”.

“Antes queria, por causa dessas bagunças na comunidade, piaçada da droga; Agora melhorou bastante”.

“Já pensei, mas agora já não, já que está melhorando. Por que antes era tudo muito complicado, ainda é, a droga aqui; Já melhorou muito, mas vai melhorar mais abrindo as ruas”.

“Por que não tenho pra onde ir; Até gostaria, apesar que não posso reclamar, pois os vizinhos são bons, antes não tinha água, luz rua”.

“Sou do interior, tenho vontade de voltar, ainda não estou bem acostumada, mas até que não dá, fazer o quê”.

“Ultimamente não. Pensei em sair, mas o dinheiro que pedem em outros lugares é muito alto”.

“Fazem quatro meses que moro aqui, ainda não me acostumei”.

“A gente que tem filho é muito perigoso”.

“É muito violento, tenho criança e penso nele no futuro”.

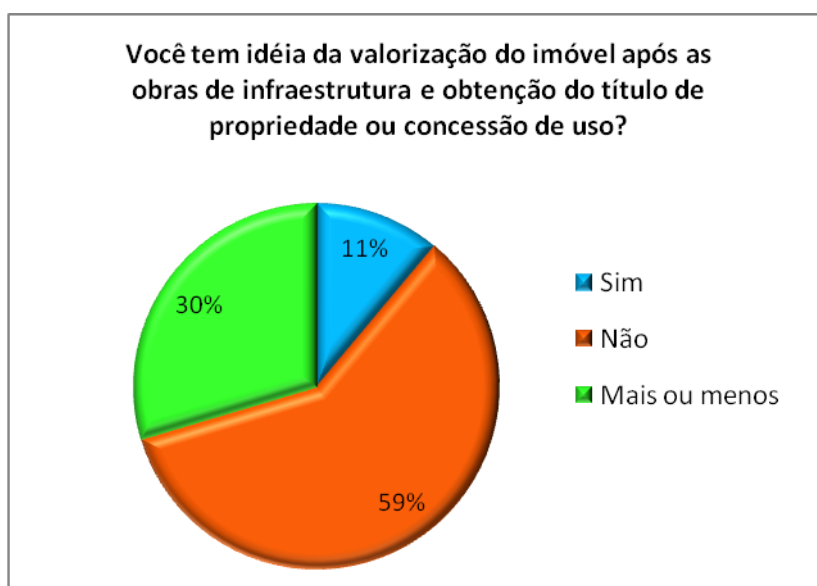
“É um lugar bom de morar”.

“Gosto daqui”.

“Gosto de morar aqui”.

“Moro na Serrinha desde 1986. Vim do interior, o meu pai conseguiu emprego na Universidade; A gente veio e acabamos ficando”.

“É muito bandido e violência”.



Opiniões:

“Acho que vai valorizar bastante, mas não tenho idéia”.

“Acho que não valoriza muito, por que é muito mal falado, por causa da droga, tiroteio. Se não fosse isso nesse lugar seria ótimo”.

“Uns 100.000,00 reais”.

“Por enquanto é tudo contrato de compra e venda, depois com a escritura vai valorizar bem mais. Uns 60% no mínimo”.

“20.000,00 reais”.

“Sei que aumenta um pouquinho mais, mas não tenho idéia. Aqui não tinha água, agora eles regularizaram”.

“Acho que vai valorizar bastante, por que hoje por aí por 8 ou 10 mil você compra uma casa”.

“Valoriza uns 100%, por que não tinha valorização aqui em cima”.

“Acho que valoriza sim, mas depende do lugar; alguns lugares valoriza mais, outros menos”.

“Valoriza bastante com as obras, mas com a regularização das propriedades muito mais”.

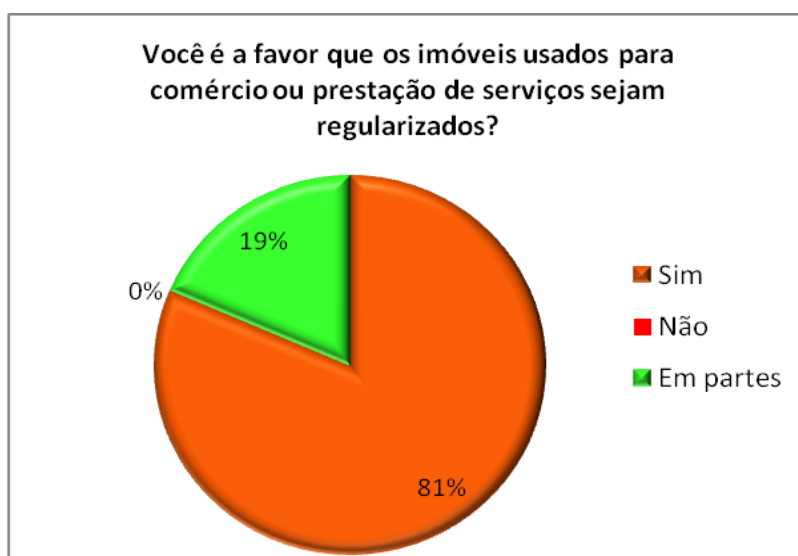
“Uns 70.000,00 reais”.

“Não sei direito, mas valoriza bastante, por que é uma área bem localizada”.

“Valoriza bastante; mas não sei bem; Mas uma casinha aqui valia 10 mil, faz uma construção em cima vai pra 30 mil”.

“Valoriza bastante, mas não tenho idéia”.

“Mais ou menos uns 18.000,00”.



Justificativas:

“É importante que sejam regularizados, pois são importantes para a comunidade também; mas devem funcionar dentro das normas de saúde”.

“Todos tem direito de ter um lugar ao sol; Todo mundo quer ter seu próprio negócio”.

“Tudo tem que ser regularizado; Se não uma hora vai dar problema, pro próprio dono”.

“Se todos pagassem imposto não existiria os bares clandestinos. É um absurdo tanto bar em uma área tão pequena”.

“Concordo, até por que tenho planos de mais tarde colocar algo assim, e não adianta fazer alguma coisa que não tenha alvará de licença, escritura”.

“Tudo o que tem, o pouquinho que tem, tem que ser valorizado. Por exemplo, quem tem um mercadinho, tá negociando, tem que ter um ganha pão. E a mesma coisa o aluguel”.

“A gente paga um absurdo e eles nada. Eles nunca dão nota pelas compras”.

“Por que é mais seguro pra eles. Por que tem que pagar imposto, tem água, luz. Por que tem gente que não paga isso.

“Por que é obrigado ter alguma coisa assim pra gente comprar né”.

“Se as casas são assim, os mercados, as outras propriedades também tem que ser. E muita gente vive disso e se não for regularizado, daí como vai ser?”.

“Pelo menos fica uma coisa certa”.

“Se for tipo uma mercearia acho certo, mas os botecos não deveria aprovar. Pois uma mercearia faz falta, mas os botecos que só dá cachaça e mulherada não deveriam autorizar”.

“Por exemplo, quem tem mercadinho, a maioria mora em cima, são da comunidade também. E faz falta, eles vendem pão, leite, quando precisa não tem que ir no mercado”.

“Tudo o que a gente vai fazer hoje já pedem documento”. (morador é proprietário de comércio).

“Pois é bem mais seguro, pros moradores e que pro pessoal que tá passando saber que tá tudo em dia”.

“Por causa da fiscalização, tem que ser tudo certinho”.

“Não há tanta necessidade e incomoda muito. Alguns comércios são ruins para a comunidade, bar por exemplo”.

“Não sei, é melhor, seria bom, mas pode aumentar a quantidade, fica muita bagunça, como os bares, por exemplo”.

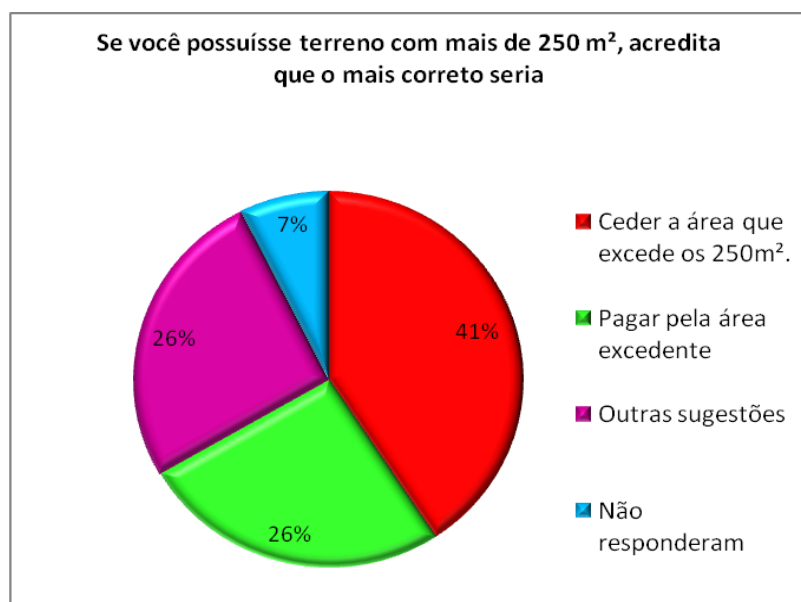
“É melhor pra todo mundo, uma coisa regularizada, todo mundo cuida melhor”.

“Sim, por que em farmácia por exemplo, que é ilegal; Eu acho melhor pra propria saúde”.

“Mercado sim, mas boteco tinha que tirar tudo. Se legalizasse um já tava bom”.

“Para bar não é necessário”.

Porcentagem de moradores que consideram os seguintes tipos de comércio e serviços importantes para a região.	
Mercado	92,5%
Creche	92,5%
Farmácia	92,5%
Posto de Saúde	92,5%
Escola	88,8 %
Posto Policial	88,8%
Padaria	85,1%
Lojas de Vestuário	55,5%
Lan House	40,7%
Salão de Beleza	22,2%
Bar	11,1%
Outros (praça, campo de futebol, distribuidora de gás, açougue, mais igrejas,	18,5%



Outras sugestões e justificativas:

“Ou deve dividir, ou pagar através de imposto”.

“Acho que o papel deveria sair na quantidade que é, por que a pessoa já pagou por isso; Ninguém roubou; e já é tudo terreno ‘pequeninho’”.

“Até cederia, mas deveria ser indenizada por que a pessoa já pagou pelo terreno”.
(Citou o exemplo do vizinho, que tem mais que 250m² e pagou por isso, "a gente tem prova disso", "a pessoa sofre pra pagar").

“Pagar pela área, só que o chefe de família geralmente tem os filhos, então aquela parte poderia ficar com os filhos”.

“Deveria ser distribuído melhor, por que uns tem um monte, outros tem pouco”.

“Se fosse lei, se fosse obrigatório, cederia”.

“Cederia, por que tem muita gente que paga aluguel, então um pedacinho já ia ajudar”.

“Se um tem mais e outros não tem, o certo seria ficar mais igual”.

“Se passasse pouco a pessoa deveria ter que plantar árvores, fazer um canteiro, plantar árvores frutíferas. Por que a gente pagou. Se passasse muito, a Prefeitura poderia negociar para indenizar”.

“Se a lei é essa, deveria ceder para outra coisa, desde que a pessoa não seja prejudicada”.

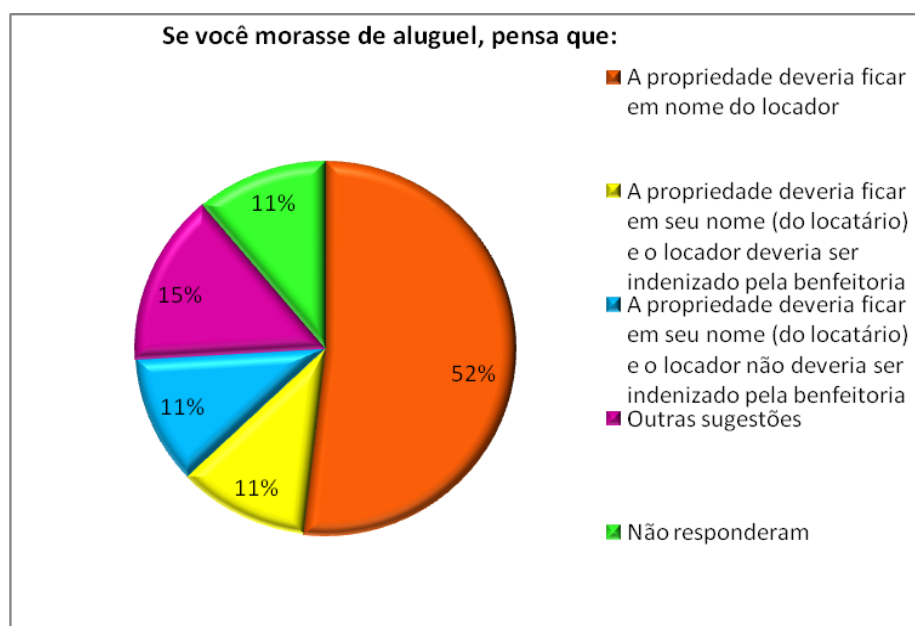
“Cederia, mas depende, se fosse muito até pagaria”.

“Depende pra quê for usado. Se fosse para o bem da comunidade eu cederia, se não, pagaria”.

“Poderia tirar pra rua, ou pra o quê fosse necessário. Não precisa muito terreno”.

“No meu caso, se precisasse, concordaria em ceder pra fazer uma rua”.

“Lutaria pela parte, pois já paguei por ela”.



Outras sugestões e justificativas:

“As pessoas devem ter o necessário para viver bem; Para eu viver bem, é necessário o terreno e a minha casa. A Prefeitura deve analisar, ver quem mora, e colocar na casa quem mora. Não é justo que as pessoas ocupem um terreno que não é delas e usem para se beneficiar. E cobram o mesmo valor "das casas lá de baixo"; Ainda se a casa fosse boa, mas alugam lugares muito úmidos e cheios de mofo. A indenização é complicada, pois a pessoa está usando um terreno que não é dela, construiu casa, alugou, já ganhou dinheiro com isso, e ainda vai ser indenizado? Sendo que a Prefeitura poderia usar esse dinheiro da indenização pra construir mais casas. E ainda tem pessoas que tem duas, três casinhas no morro, mas nem moram aqui”.

“Em nome do dono, pois foi o dono que fez a benfeitoria, investiu”.

“Do dono, por que se alugou, algum motivo a pessoa tem”.

“Não acharia justo, pois perante Deus isso não é seu; É a mesma coisa que eu, sofri pra pagar a casa, não é certo a pessoa querer tirar a casa”.

“O ideal seria aqueles que tem ajudar os que não tem. Então, se o dono tem de sobra, os filhos estão colocados, deveria ajudar os que precisam. Às vezes a pessoa mora há cinco anos de aluguel e o cara te manda sair em 30 dias, você sai sem nada, uma mão na frente outra atrás, sendo que pagou cinco anos tudo certinho; Não acho justo isso”.

“O inquilino nunca paga por nada da casa, quando há problema reclama com o proprietário”.

“É difícil o dono querer perder; Mas também é errado por que a pessoa não pagou por isso; É terreno invadido de antigamente”.

“Deveria ficar em nome do dono e ele ceder pro inquilino morar. Mas depende da pessoa também”.

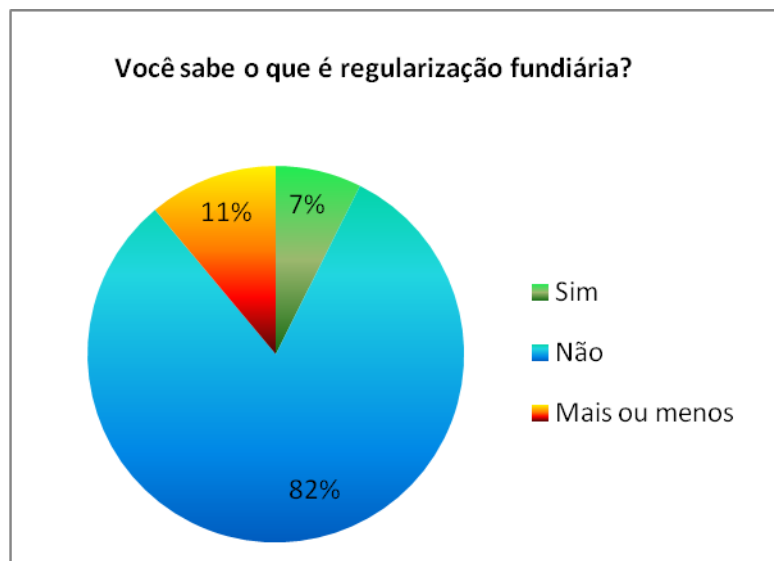
“Se a pessoa tiver como provar com recibo que pagou por aquilo deveria ficar em nome do dono”.

“Teria que haver uma negociação, pois se um tem direito, o outro também tem”.

“Do que aluga, por que se a pessoa tá morando ali é por que precisa. É um abuso, tem gente que ganha mal pra comprar comida, e tem que pagar aluguel”.

“Se tem outro local e aluga tinha que perder, dar pra aquele que tá pagando aluguel, por que ele não precisa. Agora, se a pessoa mora na casa e aluga um cantinho pra ajudar no sustento dos filhos é diferente”.

“Por que você sofre tanto pra conseguir, aí aluga e perde?”.



Opiniões:

“Algo em relação aos terrenos”.

“Se a pessoa tem o terreno esse tem que ser regularizado para que comprove que é da gente”.

“Sobre o terreno, lote; coisa assim”.

“Ter escritura do terreno”.

Sugestões para a divulgação e esclarecimentos sobre o processo de regularização fundiária:

“Deve ser divulgado na Associação de Moradores, mas também divulgar na televisão, rádio, por que tem outras pessoas que não sabem o que é, não é só aqui. A gente aprende quando começa a ouvir”.

“Fazer reunião, chamar o pessoal”.

“Fazer reunião na Casa São José”.

“Falar para os vizinhos conversarem uns com os outros. É necessária a conversa antes, para depois fazer uma reunião”.

“Uma reunião tal dia, sábado, não sei se vocês podem, ou às 6 horas. Por que ali vai estar a maioria, pois se for de casa em casa não vai achar todo mundo”.

“Marcar uma reunião na Casa São José, e fazer um documento para que os moradores assinem confirmando sua presença, para que tenham compromisso. Não concordo com a distribuição de panfletos, pois ninguém lê”.

“É legal a pesquisa, mas seria legal entregar panfletos, pequenos e que chamem atenção, que aí a gente lê”.

“Através dessas pesquisas; Reuniões, pois é o único jeito de todo mundo ficar sabendo, ficar por dentro das coisas”.

“Uma reunião, tipo, tem a Casa São José. Reunir todo mundo ali, todos iam entender melhor”.

“Através de um papel, que seja bem explicado”.

“Através da televisão (RBS) e de rádio (Guararema), principalmente TV por que mostra; E reunião”.

“Entre a equipe mesmo, se fizer reunião, passar pra frente”.

“Reunião, passar nas casas”.

“Fazer uma reunião com os líderes comunitários, para que eles passem pra comunidade; Convocar reunião”.

“Através da conversa, fazendo essas pesquisas a pessoa vai ficar sabendo, por exemplo, eu não sabia o que era isso. Também é bom fazer reunião na Casa São José, apesar que pouca gente vai, mas tem que ir”.

“A Prefeitura tinha que fazer uma reunião com o povo e pedir a opinião sobre o que fazer”.

“Fazer uma reunião com os moradores, passar um carro anunciando sobre ela”.

“Reuniões comunitárias”.

“Divulgar no rádio, televisão”.

“Em reunião, anúncio, de porta em porta”.

“Fazer uma reunião com os moradores no bairro, com os presidentes do bairro”.

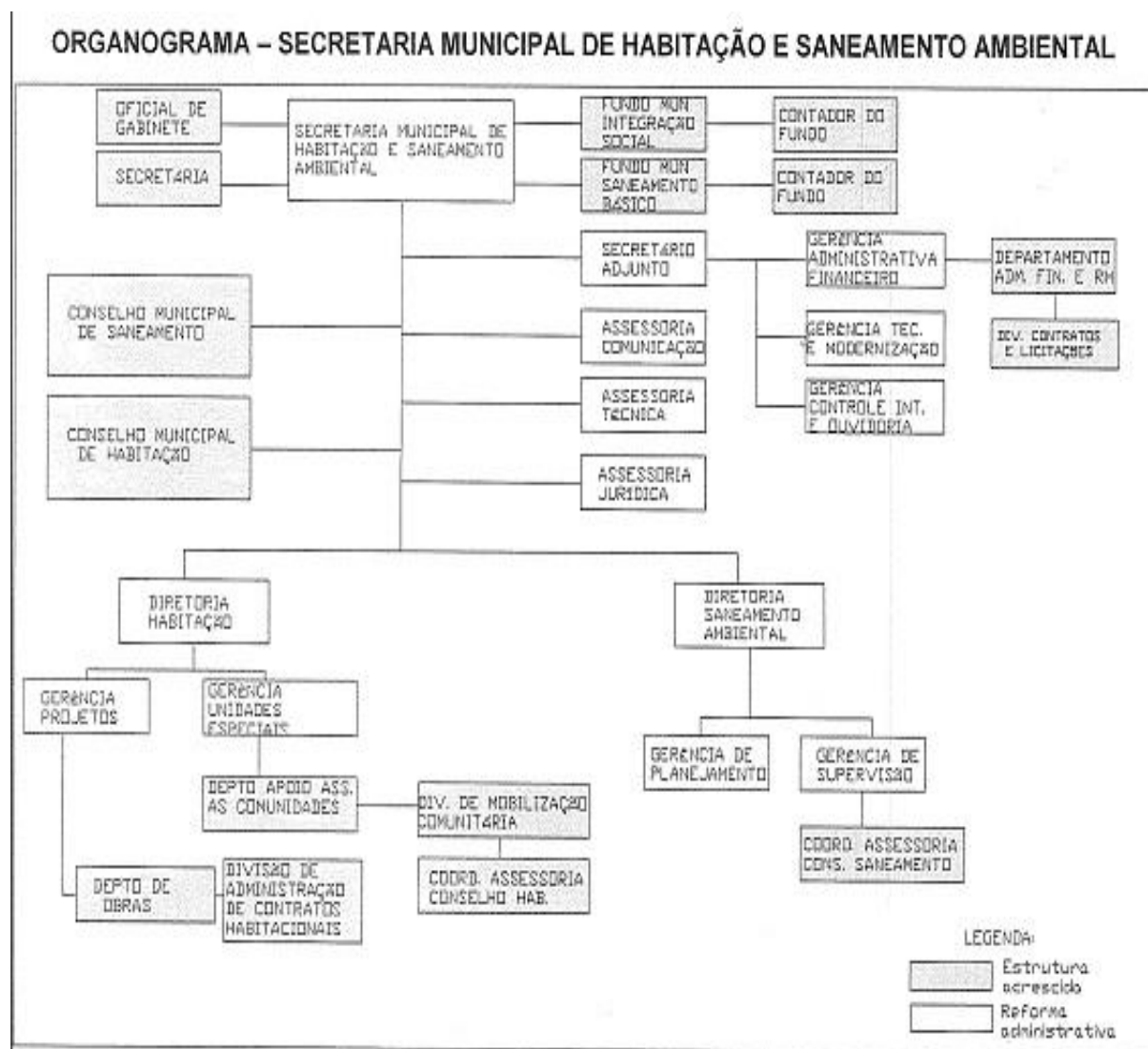
“Passar em todas as casas, perguntar o que os moradores acham”.

“Carro de som na comunidade, panfleto explicativo”.

ANEXOS

ANEXO I

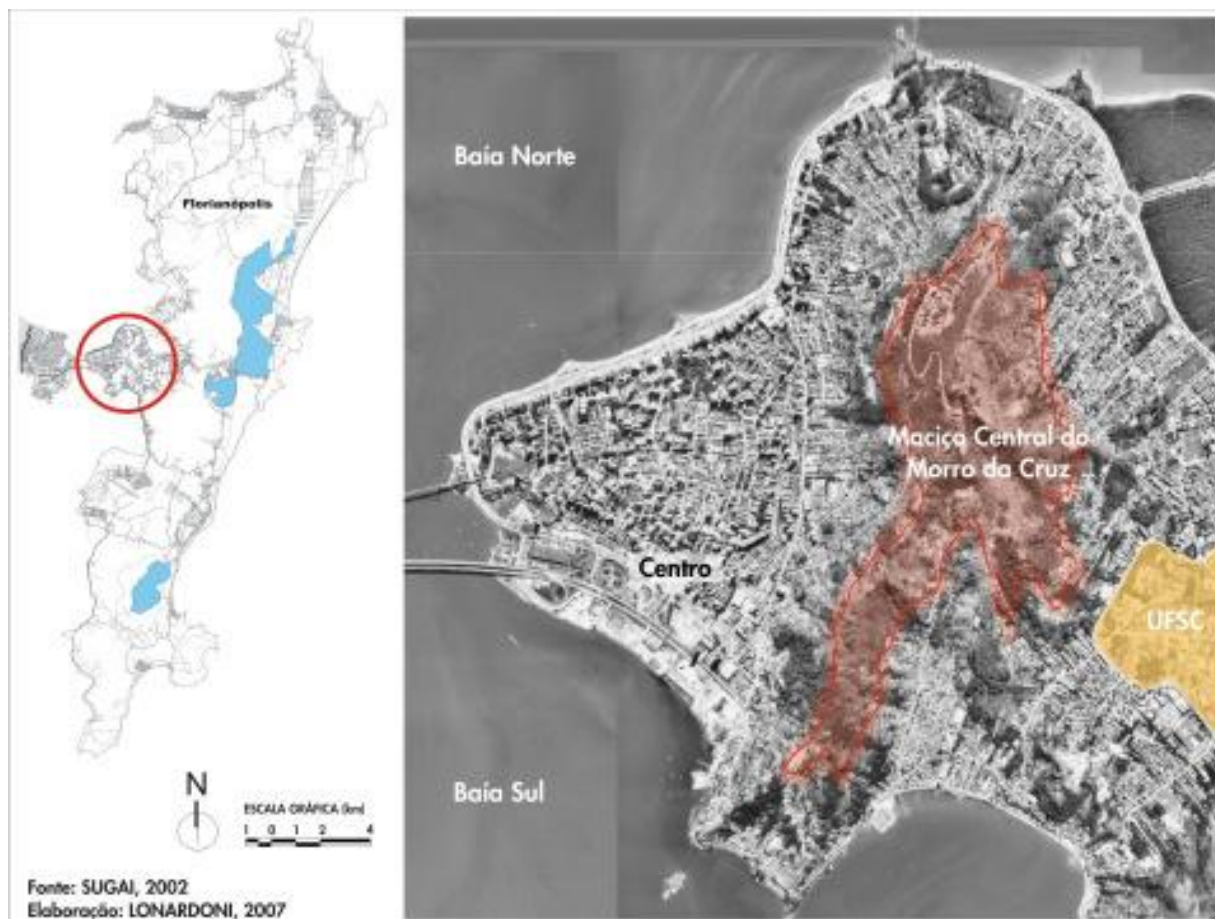
Organograma institucional



Fonte: Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (2010)

ANEXO II

Localização Maciço do Morro da Cruz



Disponível em: LONARDONI, Fernanda Maria . **Aluguel, informalidade e pobreza** : acesso à moradia em Florianópolis. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. Florianópolis: UFSC/CTC, 2007.

ANEXO III

Fotos ilustrativas de espaços participativos do Projeto do Maciço do Morro da Cruz



À esquerda, a foto retrata a audiência pública de apresentação do Projeto do Maciço do Morro da Cruz em 15/08/2007. À direita, a solenidade de abertura do PAC em Florianópolis. Lideranças comunitárias e representantes dos três níveis de governo.



À esquerda, reunião com lideranças comunitárias e membros da CASAN, IPUF, CASAN, CELESC, Secretaria de Saúde, realizada no dia 17 de julho de 2007. À direita, reunião do Comitê Gestor sobre regularização fundiária realizada no dia 16 de setembro de 2009.



À esquerda, reunião comunitária realizada na Serrinha em 15 de setembro de 2009 sobre o início do levantamento topográfico. À direita, reunião comunitária sobre o mesmo tema realizada em 01 de julho de 2010 no Morro da Penitenciaría.